

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ В
ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ
МАССОВЫХ И ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2016.516. ВКР

Руководитель работы,
канд. юрид. наук, доцент кафедры
_____ Вера Александровна Задорожная
_____ 2021 г.

Автор работы,
студент группы Ю-516
_____ Павел Андреевич
Малятов _____ 2021 г.

Нормоконтролер,
канд. юрид. наук,
доцент кафедры
_____ Татьяна Павловна Пестова
_____ 2021 г.

Челябинск
2021

АННОТАЦИЯ

Малятов П.А. Выпускная квалификационная работа «Административно-правовая деятельность полиции в обеспечении правопорядка в период проведения массовых и публичных мероприятий»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-516, 100 с., библиогр.список – 135наим.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением полицией правопорядка при организации и проведении массовых и публичных мероприятий гражданами Российской Федерации

Предметом работы являются труды ученых-административистов нормативные правовые акты, нормы административного и административно-процессуального законодательства, научные статьи и монографии об организации и проведении массовых и публичных мероприятий, закрепляющих полномочии сотрудников полиции в административном механизме обеспечения правопорядка в рассматриваемых общественных отношениях.

Цель выпускной квалификационной работы – комплексное изучение актуальных вопросов административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, а также роли полиции в данном механизме, подготовке на данной основе выводов и рекомендаций, направленных на оптимизацию правоприменительной деятельности полиции при реализации своих полномочий.

В работе проанализированы и раскрыты понятия и содержание массовых и публичных мероприятий, определены их виды; рассмотрены массовые и публичные мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации; раскрыто понятие и дана характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий; раскрыто понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий; рассмотрены перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий; изучена судебная административная практика исследуемой сферы общественных отношений.

Результаты исследования позволяют разрабатывать научно-методические рекомендации по организации полиции при проведении массовых акций. Эти рекомендации реализуются на практике и позволяют эффективно располагать средства полиции.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	3
1	АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ И ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ИХ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ.	
1.1	Массовые и публичные мероприятия как объект административно-правового регулирования в российской федерации.....	6
1.2	Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий.....	20
1.3	Понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий.....	37
2	ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ И ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	
2.1	Правовое регулирование участия полиции в обеспечении правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий.....	50
2.2	Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий.....	69
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	80
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	83

ВВЕДЕНИЕ

В данный момент на практике до сих пор уделяется недостаточно внимания изучению и борьбе категории правонарушений, которые совершаются при организации массовых и публичных мероприятий гражданами РФ. Главная особенность любого современного, развивающегося гражданского общества – это динамичность. Общество Российской Федерации не исключение, поскольку все сферы общества развиваются достаточно активно и быстро, в том числе и институт свободы собраний и публичной политики.

В свою очередь, результативность и эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина являются важнейшими критериями оценки становления и развития гражданского, правового государства и общества в Российской Федерации. Данное явление представляет собой достаточно длительную процедуру, которая сопровождается большой социальной активностью населения. Граждане РФ всегда чутко реагировали на все происходящие события в стране и за ее пределами, потому что от этого зависит также их уровень жизни. Главным проявлением социальной активности населения является реализация конституционного права, закреплённого статьей 31.

Массовые и публичные мероприятия являются организацией свободного время препровождения людей, которые применяются и практикуются населением почти любого государства на протяжении всего развития человечества. В статье 31 Конституции РФ закреплено право граждан «собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Исходя из смысла данной статьи, следует, что различные памятные даты, спортивные соревнования, политические события, гражданские или религиозные праздники являются поводом для граждан к проведению массового и публичного мероприятия, в целях реализации вышеназванного конституционного права.

Кроме прочего, массовые и публичные мероприятия являются определенным политическим инструментом, который позволяет влиять на политику государства, вплоть до смены существующего государственного режима. Многие исторические события являются этому примером.

На основе вышесказанного видно, что анализ и исследование роли полиции административно-правовом механизме обеспечения правопорядка во время организации и проведения публичных и массовых мероприятий имеет очень важное теоретическое и практическое значение, которое и определяет актуальность настоящего исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением полицией правопорядка при организации и проведении массовых и публичных мероприятий гражданами Российской Федерации

Предметом работы являются труды ученых-административистов нормативные правовые акты, нормы административного и административно-процессуального законодательства, научные статьи и монографии об организации и проведении массовых и публичных мероприятий, закрепляющих полномочии сотрудников полиции в административном механизме обеспечения правопорядка в рассматриваемых общественных отношениях.

Цель выпускной квалификационной работы – комплексное изучение актуальных вопросов административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, а также роли полиции в данном механизме, подготовке на данной основе выводов и рекомендаций, направленных на оптимизацию правоприменительной деятельности полиции при реализации своих полномочий.

Цель данной работы обосновывает постановку и решение следующих исследовательских задач:

– раскрыть понятие и содержание массовых и публичных мероприятий, определить их виды;

- рассмотреть массовые и публичные мероприятия как объекта административно-правового регулирования в Российской Федерации;
- раскрыть понятие и дать характеристику административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий;
- раскрыть понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий;
- рассмотреть перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий.

Теоретической базой исследования являются труды следующих ученых: Д.Н. Бахраха, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, Ю.Е. Аврутин, О.И. Бекетов, А.С. Дугенец, А.И. Каплунов, И.Б. Кардашова, С.С. Маилян, В.Б. Рушайло, Ю.П. Соловей, А.И. Стахов, И.И. Сыдорук.

Структура работы обусловлена ее целью и задачами. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

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

1.1 Массовые и публичные мероприятия как объект административно правового регулирования в Российской Федерации

В данный момент на практике до сих пор уделяется недостаточно внимания изучению и борьбе категорииправонарушений, которые совершаются при организации массовых и публичных мероприятий гражданами РФ. Главная особенность любого современного, развивающегося гражданского общества – это динамичность. Общество Российской Федерации не исключение, поскольку все сферы общества развиваются достаточно активно и быстро, в том числе и институт свободы собраний и публичной политики.

Массовые и публичные мероприятия являются организацией свободного время препровождения людей, которые применяются и практикуются населением почти любого государства на протяжении всего развития человечества. В статье 31 Конституции РФ закреплено право граждан «собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Исходя из смысла данной статьи, следует, что различные памятные даты, спортивные соревнования, политические события, гражданские или религиозные праздники являются поводом для граждан к проведению массового и публичного мероприятия, в целях реализации вышеназванного конституционного права. Отметим, что конституционность данного права подтверждали в своих исследованиях такие юристы как А.О. Иванов¹ и М.А. Яковенко¹.

¹ Иванов, А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: СПб., 2015. С. 8.

Необходимо отметить, что указанное выше право основывается на международных общепризнанных правилах и нормах. В первую очередь стоит назвать Всеобщую декларацию прав человека, поскольку статья 20 закрепляет, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций»². Схожие права закреплены также в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ и в статье 21 Международного Пакта «О гражданских и политических правах»⁴.

Некоторые ученые юристы, высказываясь о праве, закрепленном в статье 31 Конституции РФ, делают отсылку на его политическое содержание. Так, Г.А. Садовников считает, что «это важное субъективное политическое право граждан Российской Федерации»⁵. По мнению Е.Ю. Бархатовой данное право является «выражением политической активности граждан»⁶. На наш взгляд, названное конституционное право необходимо понимать с более широким смыслом, не ограничиваясь только на политическом содержании.

Как уже сказано ранее, граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия для любых законных целей, среди которых участие в политических мероприятиях, акциях, митингах, шествиях и демонстрациях. По мнению автора, важной особенностью, из-за которой у данного права подразумевается большое количество целей для его реализации, следует считать термин «собираться».

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

² Всеобщая декларация прав человека. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.01.2021).

³ Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Заключена в Риме в 04 ноября 1950 (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁴ Международный Пакт «О гражданских и политических правах». Принят 16 декабря 1966 Резолюцией 2200 на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁵ Садовникова, Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 43.

⁶ Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 53.

Характер общественных отношений, охватываемых данным термином, определяется спецификой применяемого правового регулирования. По своему раскрыл термин правовое регулирование А.В. Поляков, который назвал «это целенаправленным воздействием на поведение субъектов с помощью правовых средств»¹. Говоря о важности правового регулирования, необходимо сослаться на точку зрения ученого В.В. Красинского, который высказался о том, что «нормативно-правовое регулирование носит общеобязательный характер для субъектов права и распространяется на все общественные отношения определенного вида или рода»².

В наши дни правовое регулирование организации, порядок и проведение различных публичных и массовых мероприятий имеет свои особенности, в том числе и роль полиции во всем этом имеет свою специфику. Для того чтобы дать характеристику нормативным правовым актам данной сферы, необходимо исходить из классического деления на группы в соответствии с их уровнем, а именно: международные нормы, федеральные, а также региональные (местные) нормы. Существование большого количества нормативных правовых актов в области публичных и массовых мероприятий говорит о преобладающем значении административно-правовых норм в правовом регулировании таких общественных отношений.

Приведем примеры федерального законодательства, регулирующего общественные отношения исследуемой сферы. Одним из главенствующих прав граждан является право на волеизъявление путем проведения референдума по важнейшим вопросам общенности. Регламентируется проведение референдума нормами Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме

¹ Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001 С. 441.

² Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. М.: Новый индекс, 2010. С. 57.

Российской Федерации»¹. В статье 60 указанного закона названа возможность проведения агитации по вопросам референдума при помощи проведения массовых мероприятий, среди которых предусмотрены митинги, собрания, демонстрации и шествия, дискуссии и публичные дебаты, а также иные мероприятия.

Стоит сказать о том, что данное право подлежит ограничению либо возможен полный запрет на проведение вышеперечисленных мероприятий в случаях, предусмотренных Федеральными конституционными законами от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»² и 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»³.

Некоторые юристы, среди которых С.П. Булавин, В.В. Черников, Ю.Е. Аврутин и Ю.П. Соловей высказались об особой важности Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Точка зрения названных ученых заключается в том, что «данный закон имеет первостепенное значение при организации практической работы по защите прав и свобод граждан, обеспечению общественного порядка и безопасности, противодействию преступности, в том числе при организации и проведении массовых акций»⁴.

Отметим, что в случаях проявления экстремистской деятельности при организации и проведении массовых и публичных мероприятий сотрудники полиции будут руководствоваться Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁵.

Следует обратить внимание, что совместно с сотрудниками полиции при организации общественного порядка и безопасности граждан при

¹ Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710

² Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

³ Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников и др. М.: Проспект, 2012. С. 52.

⁵ Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 138-139. Ст. 3031.

проведении публичных и массовых мероприятий принимают участие войска национальной гвардии (Росгвардия) Российской Федерации¹.

При проведении и организации массовых и публичных мероприятий представляет большую опасность для граждан терроризм и угроза терактов. В организации противодействия терроризму принимает участие Федеральная служба безопасности РФ. Деятельность данной службы регулируется нормами Федерального закона от 3 апреля 1995 г. №40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»². Также считаем нужным отметить, что действуют сотрудники ФСБ при противодействии организации терроризма в силу Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»³.

Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» «прокуратура обладает широкими полномочиями при осуществлении надзора за обеспечением прав граждан в ходе организации и проведения различного рода публичных и массовых мероприятий»⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» «при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых публичных мероприятий, граждане могут принимать участие в охране общественного порядка и организации безопасности совместно с сотрудниками полиции»⁵. Отметим, что такой вид деятельности, исходящий от граждан, направленный

¹ Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть I). Ст. 4159.

² Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 № 40-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.

³ Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁴ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵ Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

на обеспечение безопасности в ходе массовых акций не единожды был интересом среди ученых-юристов¹.

Обозначим значимость политических партий как организаторов публичных и массовых мероприятий. Их роль урегулирована и закреплена в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»². «Именно политические партии выступают социально-политическим институтом выражения волеизъявления граждан-избирателей и аккумуляирования их мнения, в особенности проявляется это на массовых мероприятиях»³, так верно высказалась М.А. Липчанская в одной из своих работ.

Особую значимую роль при проведении и организации больших спортивных мероприятий занимает Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴. Данные спортивные мероприятия состоялись относительно недавно, их организация проводилась в соответствии законодательством, значимость полиции была при этом очень высокой.

Приведем пример из судебной практики. Так, одно из административных правонарушений было совершено на одном из вышеуказанных спортивных мероприятий. «01.07.2018 г. гражданин Г.Л.Г.,

¹Дугенец А.С. Административно-правовое регулирование привлечения граждан и общественных организаций к охране правопорядка // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции. (Сорокинские чтения) / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 543-550.

²Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³Липчанская М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 86.

⁴Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Российская газета. 2013. № 124.

находясь возле места проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 провела публичное мероприятие в форме одиночного пикетирования, при этом держала в руках плакат с надписью, которым выражала свое недовольстве к действующей государственной власти. Сотрудниками полиции был подтвержден факт совершения административного правонарушения Г.Л.Г. в связи, с чем был составлен протокол об административном правонарушении. Действия гражданки Г.Л.Г. квалифицированы по ч.5 ст. 20.2 КоАП РФ»¹. Данный пример из практики подтверждает важную роль полиции в организации массовых мероприятий и акций.

Приведенные выше нормативные правовые акты федерального уровня подтверждают обособленный характер юридического закрепления исследуемых общественных и правовых отношений.

Многие нормативные правовые акты федерального уровня раскрываются и конкретизируются в различных подзаконных нормативных правовых актах.

Отдельные важные положения, касающиеся деятельности полиции при проведении массовых мероприятий регулируются в Указе Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»².

Настоящим указом закреплено, что в составе полиции возможно создание служб, подразделений и организаций, на которые возлагаются обязанности по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан, в том числе в местах проведения массовых и публичных мероприятий.

Отдельным Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 № 851 «О порядке установления уровней террористической

¹ Решение Самарского областного суда № 12-507/2018 от 18 октября 2018 г. по делу № 12-507/2018 // URL: sudact.ru/regular/doc/pDD2oZukEvNs/ (дата обращения 20.01.2021).

² Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 07.12.2016) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

опасности,предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»¹ регулируются положения касаются уровней террористической опасности, а также различные меры реагирования на них при проведении публичных и массовых мероприятий.

Порядок проведения массовых спортивных мероприятий регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»².

Отдельным Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»³ закреплены правила по обеспечению безопасности в ходе проведения различных спортивных мероприятий, соревнований и т.д.

Многие ученые-юристы, среди которых А.Д. Майле⁴, С.Б. Сафина⁵ и И.Г. Дудко⁶ отмечали в своих исследованиях, что важную роль в правовом регулировании массовых мероприятий занимают правовые акты на уровне субъектов РФ.

В большинстве регионов Российской Федерации приняты свои нормативные правовые акты, которыми регулируется организация

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

² Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» от 16 декабря 2013 г. № 1156 (ред. от 30.01.2014) // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6866.

³ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» от 18 апреля 2014 г. № 353 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть IV). Ст. 2194.

⁴ Майле, А.Д. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук : Омск, 1998. – С. 137.

⁵ Сафина, С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук : Уфа, 2000. – С. 53.

⁶ Дудко, И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук : Саранск, 2004. – С. 122.

проведения массовых мероприятий. В качестве примера приведем Закон Челябинской области от 13 июля 2006 года № 40-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования проведения публичного мероприятия на территории Челябинской области»¹. Данный закон субъекта РФ практически полностью дублирует положения Федерального закона от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»².

Законом устанавливается и закрепляется порядок подачи уведомления о проведении митингов, демонстраций, собраний, пикетирований и шествий в органы местного самоуправления. Также настоящим законом регулируются различные иные вопросы, касаемо организации и проведения вышеуказанных мероприятий, отнесенных к ведению субъекта РФ.

В качестве дополнительного нормативного правового акта Челябинской области, для исполнения норм вышеуказанного закона, было принято Постановление Правительства от 28 декабря 2012 года № 731-П «Об определении единых специально отведённых или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Челябинской области»³.

¹ Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования проведения публичного мероприятия на территории Челябинской области» от 13 июля 2006 года № 40-ЗО (ред. от 05.08.2020)[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.01.2021).

² Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

³ Постановление Правительства Челябинской области «Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Челябинской области» от 28 декабря 2012 г. № 731-П // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.01.2021).

Данное постановление закрепляет перечень мест, специально приспособленных и отведенных для проведения и организации массовых и публичных мероприятий на территории Челябинской области.

Таким образом, приведенные нормативные правовые акты подтверждают, что являются важнейшими и базовыми в правовом регулировании публичных и массовых мероприятий. В свою очередь, региональное законодательство в значительной степени дублирует федеральное, не содержит противоречий, а также имеет похожие пробелы, которые выражены в отсутствии соразмерной реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий такого рода.

Исходя из всего вышесказанного, автор приходит к выводу, что непосредственно только нормы административного права устанавливают, закрепляют и регулируют порядок проведения и организации публичных и массовых мероприятий, в особенности правовые нормы, направленные на обеспечение правопорядка на таких мероприятиях.

Данный вывод подкрепляется сущностью и природой административного права, «поскольку оно взаимосвязано с другими отраслями права в России и это подтверждается трудами многих ученых, исследующих административное право»¹.

Ученый-юрист Ю.Е. Аврутин высказывался, «что нормы административного права не просто пронизывают все сферы жизнедеятельности общества, но также проникают в такие срезы общественных отношений, до которых не могут «дотянуться» правовые нормы других отраслей законодательства»². Исходя из этого, общественные отношения, которые возникают в ходе организации и проведения публичных и массовых мероприятий, носят административно-правовой характер.

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

² Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. 2008. Выпуск № 5 (137). С. 41

Плавню перейдем к раскрытию понятия и содержания объекта административно-правовых отношений в области публичных и массовых мероприятий. Для начала, проанализируем понятие административно-правовых отношений, и как их понимают различные юристы и ученые.

Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова и В.В.Лысенко полагают, что «административно-правовые отношения представляют собой отношения, участники которых обладают административным правом, субъективными правами и юридическими обязанностями»¹. Схожее определение административно-правовым отношениям дает С.Н. Братановский. Под ними он понимает - «управленческие общественные отношения, которые урегулированы административно-правовыми нормами, стороны в которых являются носителями взаимных прав и обязанностей»². А.И. Каплунов считает, что «административно-правовые отношения – это урегулированные нормами административного права общественно-управленческие отношения, участники которых обладают юридическими обязанностями и субъективными правами»³. Ю.Н. Стариков, Д.Н. Бахрах и Б.В. Россинский также предложили свое понимание административно-правовых отношений. Под ними они понимают «общественные отношения, возникающие в управленческой сфере, которые регулируются нормами административного права»⁴. Говоря об административно-правовых отношениях, следует сказать, что они имеют некоторые отличительные черты. Главное характерное их свойство состоит в том, что появляются, функционируют и развиваются они в основном именно в сфере государственного управления.

¹ Лысенко В.В., Чаннов С.Е., Липатов Э.Г. Административное право. Общая часть: учебное пособие. М.: Ось-89, 2006. С. 156 // URL: <http://www.iprbookshop.ru/1282>. (дата обращения: 23.01.2021).

² Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 103.

³ Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. С.38

⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 110.

Исходя из точек зрения вышеназванных авторов, ученых-юристов делаем следующий вывод. Под административно-правовыми отношениями в области публичных и массовых мероприятий необходимо считать такие общественные отношения, которые регулируются и закрепляются нормами административного права, появляющиеся в случаях реализации конституционного права всех граждан РФ собираться мирно и без оружия, для любых законных целей, в особенности в целях выражения, проявления своих собственных интересов.

Рассмотрев и проанализировав содержание понятия административно-правовых отношений в области публичных и массовых мероприятий, перейдем к раскрытию содержания понятия объекта данных правоотношений.

Впервые в юридических исследованиях и литературе было раскрыто содержание объекта правоотношений правоведом Г.Ф. Шершеневичем. На его взгляд, «объект является важнейшим неотъемлемым элементом правоотношения»¹. Известный советский и российский ученый-правовед С.С. Алексеев «под объектом понимает то, на что направлена деятельность субъектов правоотношений»². В.С. Четвериков высказался по поводу объекта правоотношений, что «основным объектом воздействия административно-правовых отношений является поведение участников, сторон (субъектов и объектов управления), которое обусловлено сознанием и волей каждой из сторон»³.

Прежде чем перейти к анализу объекта административных правоотношений, следует рассмотреть детально его структуру и основные элементы. Такого же мнения придерживается Ю.В. Степаненко, он отметил,

¹Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. Вып. 3. С. 570.

² Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: сборник статей. М.: Госюриздат, 1960. С. 289.

³ Четвериков В.С. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 86.

что «необходимо системное осмысление объекта и подробный анализ его структуры»¹.

Автор настоящего исследования согласен с точками зрения ученых, которые были озвучены выше, что основным объектом правоотношений в сфере публичных и массовых мероприятий являются отношения между субъектами (физические и юридические лица, их представители). И, исходя из этого, можно представить структуру объекта административных отношений:

- отношения между субъектами (с двумя обязательными признаками);
- первый обязательный признак объекта – массовость;
- второй обязательный признак объекта – вид публичного или массового мероприятия.

Проанализируем структуру объекта административных правоотношений в подробном виде. Отметим, что публичные или массовые мероприятия структурно можно объединить в систему одним термином – «массовая акция».

Определение понятия «массовая акция» не закреплено на законодательном уровне, однако сам термин фигурирует в нескольких правовых актах. Например, в статье 3 Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»² применяется формулировка массовой акции, но не раскрывается.

Также понятие «массовая акция» присутствует в статье 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии

¹ Степаненко, Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 21.

² Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ // Российская газета. 2012. № 302.

экстремистской деятельности»¹. В данной статье говорится о том, что при «организации и проведении массовых акций запрещается экстремистская символика, атрибутика и распространение таких материалов».

В юридической литературе также не раз применялся термин «массовая акция». Например, под массовой акцией А.Е. Вашкевич понимает «спонтанные публичные, массовые собрания»². Д.А. Коротченков также высказал свое мнение и считает, что «массовые акции представляют собой организованные массовые мероприятия, которые совершаются и организуются по инициативе круга субъектов и имеют конкретные цели»³. Говоря о массовых акциях и их разновидностях, назревает вопрос о понятии «массовости». Автор исследования согласен с мнением Д.В. Гаглоева, который говорил, что «вопрос о понятии массовости является открытым»⁴.

При каком количестве участвующих лиц публичное мероприятие будет считаться массовым, до сих пор не выяснено. На этот вопрос дается ответ лишь в части в Постановлении Конституционного суда РФ, в котором указывалось, что «понятие «массовость» участников публичных мероприятий презюмирует невозможность точного (арифметического) подсчета возможного количества участников этих акций»⁵.

¹Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 138-139.

²Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44–54.

³Коротченков, Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. / Д.А. Коротченков. Хабаровск, 2006. С. 38.

⁴ Гаглоев Д.В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 78.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. № 12-П «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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

Исходя из данного постановления, вопрос о понятии массовости остается открытым, поскольку законодателем не определен и не установлен даже минимальный порог участников массового мероприятия. Это говорит о пробеле в законодательстве и необходимости его устранения, поскольку не представляется возможным установить момент появления правоотношения.

В завершение параграфа подведем небольшие итоги. Проанализированы нормативные правовые акты различных уровней, регулирующие массовые и публичные мероприятия. Рассмотрены точки зрения авторов на понятие административно-правовых отношений исследуемых общественных отношений.

Исследован объект административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий, а также его структура. Изучив определение понятия массовых акций, автор приходит к выводу о том, что оно объединяет в себя публичные и массовые мероприятия. Говоря о пробелах в законодательстве, выяснено отсутствие законодательного закрепления термина «массовая акция», но имеется его частичное фигурирование в нормативных правовых актах, также вторым пробелом является отсутствие классификации нижнего и верхнего порога понятия массовости мероприятий.

1.2. Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий

Особую важность в настоящем исследовании занимает анализ понятия и характеристики административно-правового режима организации и проведения публичных и массовых мероприятий. В частности, это связано с тем, что в Российской Федерации является актуальным вопрос регулирования общественных отношений, возникающих в связи с проведением и организации публичных и массовых мероприятий. Действуя

по принципу от общего к частному, прежде чем начнем раскрытие понятия административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий, проанализируем понятие «правовой режим» и «административно-правовой режим».

Отметим то, что правовой режим является своеобразной, многогранной правовой категорией. Ее исследовали многие ученые, а также продолжают исследовать, в том числе и ученые, занимающиеся административным правом.

Необходимо сказать, что одно из первых определений правовому режиму в теории права предложил известный советский ученый С.С. Алексеев. Под правовым режимом он предложил понимать «общий порядок регулирования, выражающийся в применении совокупности средств права (разрешений, обязываний, запретов)»¹. Также, по мнению С.С. Алексеева способ правового регулирования это основа классификации действующих режимов на общие, вторичные и производные.

Рассмотрим следующие точки зрения на понятие правового режима среди ученых-юристов. Среди них Н.В. Макарейко понимает под правовым режимом «особый порядок правового регулирования, который заключается в сочетании правовых средств и предназначенный для создания определенных условий для субъектов права»².

Советский специалист в области административного права Д.Н. Бахрах внес большой вклад в понимание теории правовых режимов. По его мнению «правовой режим – это официальный, специально установленный особый порядок правового регулирования, который отражает совокупность правовых и организационных средств, используемых для закрепления социально-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. I. С. 243.

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

правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования»¹.

Свою точку зрения также предложил О.С. Родионов, который считает, что «правовой режим представляет собой особый порядок регулирования при помощи комплекса правовых средств, обладающего определенной спецификой, в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов»². Достаточно похожее мнение с О.С. Родионовым имеет Г.С. Беляева, которая предлагает понимать под правовым режимом «порядок правового регулирования, который действует в конкретной социальной ситуации и вводимый в действие по специальным мотивам»³.

Обратим внимание на предложенное И.С. Барзиловой понимание правового режима. Она рассматривает его с точки зрения «совокупности нормативно-правовых мероприятий и установок, за счет которых складывается особая упорядоченность правового регулирования в соответствии с поставленными в действующем законодательстве целями и задачами, которая обуславливает характер взаимодействия между субъектами в рамках правоотношений»⁴.

Понятие правового режима в теории права также дала О.А. Шабаева, которая понимает под ним некоторый порядок взаимодействия юридических средств, которые создают состояние общественно значимой деятельности индивидуальных и коллективных субъектов права за счет мер поощрения»⁵.

Резюмируя вышеизложенные точки зрения известных ученых на правовой режим, под ним следует представлять некую систему правового регулирования в конкретно-определенной области общественных

¹Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. С. 477.

²Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 38.

³Беляева, Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 15.

⁴Барзилова И.С. Понятие и юридическая природа правовых режимов // Lexrussica. 2013. № 11. С. 1169-1175.

⁵Шабаева О.А. Поощрительные правовые режимы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

отношений, необходимую и направленную в целях достижения определенных целей.

Продолжая анализ понятийного аппарата, плавно перейдем к анализу понятия административно-правового режима и точек зрения на него известных авторов, исследователей административного права.

В большинстве случаев ученые, которые занимаются исследованием административного права, рассматривают административно-правовой режим как некую разновидность отраслевого правового режима, раскрывая сущность и выводя свои собственные авторские определения.

Обратим внимание на то, как высказался А.В. Мартынов об особом значении и значимости административно-правовых режимов. Ученый-юрист отмечает в своей монографии, что «административно-правовые режимы обеспечивают достижение поставленных целей, в особенности это касается обеспечения безопасности, поддержания устойчивого состояния системы публичного управления и протекающих в ней процессов»¹.

На наш взгляд, данное определение не раскрывает понятие административно-правового режима в полной мере, поскольку не отражены в значительной мере цели, а также субъектный состав АПР.

Говоря об административно-правовых режимах, В.Б. Рушайло справедливо выделяет тот факт, что «главное отличие от других отраслевых правовых режимов заключается в особенности и специфичности способов правового регулирования, которые основываются на нормах административного права»². Большое количество существующих административно-правовых норм обуславливает следствие большого количества существующих административно-правовых режимов.

В написанной В.Б. Рушайло монографии подробно описывается классификация административно-правовых режимов, также он провел их

¹ Мартынов А.В. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика»// Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158.

² Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Изд-во «Щит-М», 2000. С. 21.

подробный анализ, дал им характеристику и изучил некоторые виды. При всем этом достаточно большой интерес в исследованиях для него представляли специальные административно-правовые режимы¹.

Отметим точку зрения И.С. Розанова, также представившего свое понимание административно-правового режима. Под ним он понимает «совокупность установленных законодательством правил, определяющих порядок деятельности граждан и юридических лиц при реализации своих прав в определенных ситуациях»².

По поводу административно-правовых режимов также говорил советский ученый-правовед Ю.А. Тихомиров. Он считает, что административно-правовые режимы «представляют собой специфический вид правового регулирования, при котором складываются и применяются особые комбинации юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного государственного состояния»³.

Значительный вклад в административно-правовые режимы внес А.К. Муранов, который под ним предложил понимать «совокупность административно-правовых средств, применяющиеся для воздействия на общественные отношения в конкретно-определенных ситуациях, а именно - в сфере государственного администрирования»⁴.

Нельзя не согласиться с выводом А.А. Долгополова о том, что административно-правовой режим является правовым комплексом, конструкцией, образовавшейся из совокупности юридических норм,

¹ Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 130.

² Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 85.

³ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 304.

⁴ Муранов, А.К. Административно-правовой режим оружия нелетального действия: проблемы формирования и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 59.

согласованных по важнейшим направлениям воздействия на регулируемые общественные отношения»¹.

Предлагаем также обратить внимание на предложенное профессором А.И. Стаховым содержание административно-правового регулирования с точки зрения информационного подхода. Ученый рассматривает данный институт как «комплексную категорию, которая раскрывает информационно-психологическое содержание современного административно-правового регулирования в Российской Федерации»².

Вновь резюмируя вышеизложенные точки зрения известных ученых на административно-правовой режим, определимся, что следует под ним понимать. Итак, административно-правовой режим – это особый порядок функционирования субъектов административного права, который предназначается в целях нормального функционирования государственного управления и преодоления негативных факторов.

Рассмотрев различные мнения ученых-правоведов на понятие административно-правового режима необходимо перейти к изучению и анализу его характерных признаков и структуры.

Так, А.Ф. Назаров, говоря о признаках административно-правового режима, особенно выделяет условия его введения, конкретно «когда цели общего административного воздействия не достижимы в режиме текущего административно-правового регулирования»³.

Аргументированной представляется точка зрения, согласно которой Н.В. Макарейко представил свое видение на признаки административно-правового режима:

¹ Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: монография. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. С. 22.

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

³ Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 106

- в административно-правовом режиме обязательно применение административно-правовых методов воздействия на субъекты;
- нормативно-правовая база административно-правовых режимов регулируется нормами административного права;
- третий признак неотъемлемо связан со сферой действия административно-правового режима, а именно – сфера публичной деятельности органов исполнительной власти;
- за нарушение установленного административно-правового режима следует применение к нарушителю соответствующих санкций – мер государственного принуждения;
- в определенном административно-правовом режиме предусмотрены различные правила поведения для каждого из субъектов;

Не менее важной является точка зрения Н.Н. Поповой, согласно которой выделяется в качестве дополнительного признака «особый юридический статус физических и юридических лиц в ситуациях конкретного режима»¹.

П.Б. Музыченко, опираясь на предложенные Н.В. Макарейко признаки административно-правового режима, решает их скорректировать и добавить свои признаки:

- «во-первых, специальный контроль над обеспечением и соблюдением правопорядка;
- во-вторых, введение и применение специальных правовых норм»².

Исходя из вышесказанного, рассмотрев перечисленные признаки административно-правовых режимов, следует сделать вывод о том, что данные признаки позволяют распознавать и отождествлять существующие правовые режимы между собой. Различные признаки дают возможность

¹ Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 39.

² Музыченко П.Б. О проблемах совершенствования паспортно-визовой системы в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 13.

распознать определенный вид правового режима, отразить субъектный состав и структуру.

Проанализировав признаки административно-правового режима необходимо обозначить его структуру. Данный вопрос неоднократно поднимался учеными, но так и не получил однозначной конкретной формулировки.

В настоящем исследовании автор уже не раз обращался к работам Д.Н. Бахраха. Ученый в своих работах достаточно уверенно выделяет и доказывает структуру административно-правового режима, а именно, что «в структуру входят следующие элементы:

- правовой статус субъекта режимного регулирования;
- режимные правовые средства;
- система юридически-организационных гарантий;
- носитель правового режима;
- установленные для данного режима правила»¹.

Точку зрения на структуру АПР поддержали и другие ученые-правоведы, которые внесли свою коррективу и взгляд. Так, А.А. Долгополов справедливо отмечает, что «в структуру необходимо включать объекты режима, субъекты режима, полномочия субъектов режима, а также цель соответствующего режима»².

Несколько иначе считает О.В. Хабибулина, которая предлагает понимать структуру административно-правового режима в виде «целей и задач конкретного режима; субъектов и объектов режима; системы режимных правил и системы гарантий; режимных правовых средств»³.

Проанализировав вышеизложенные точки зрения известных ученых, необходимо сказать о том, что они достаточно похожи и отличаются лишь

¹Административное право : учеб. для вузов / Д . Н. Бахрах, Б . В. Россинский, Ю . Н. Стариков. С. 479.

² Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 479.

³Хабибулина О.В. Правовой режим государственной службы // Lexrussica. 2013. № 8. С. 47-56.

некоторыми структурными элементами. Подводя небольшой итог, опираясь на мнения ученых-правоведов, предлагаем наиболее соответствующую нашему исследованию структуру административно-правового режима:

- субъекты и их правовой статус;
- объекты;
- цели и задачи конкретного режима;
- система режимных правил;
- система гарантий.

Таким образом, автором настоящего исследования рассмотрены и проанализированы понятия правового режима и административно-правового режима. «Обеспечение охраны общественного порядка при проведении публичных и массовых мероприятий представляет собой достаточно сложный механизм по реализации права граждан на проведение и организацию массовых акций общественно-политического характера. Это обеспечивается путём использования мер нормативного, организационного и управленческого характера»¹. Целесообразным считаем дальше перейти к раскрытию содержания административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий.

Отметим позицию Д.А. Коротченкова, согласно которой «административно-правовой режим массовых и публичных мероприятий представляет собой специфический правовой режим, определяющийся конкретной совокупностью стимулов и ограничений, установленных нормами административного права»².

Аргументированной представляется точка зрения И.И. Ярыгина, согласно которой «административно-правовой режим проведения массовых и публичных мероприятий является совокупностью административно-

¹ Обыденова, Т.В., Франковская, К.Д. Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. // Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 2019. № 1. С. 55-57

² Коротченков, Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 38.

правовых средств, применяемых на различных стадиях подготовки и проведения публичных мероприятий»¹.

Резюмируя вышесказанное, стоит сказать, что под административно-правовым режимом организации и проведения массовых и публичных мероприятий следует понимать в качестве установленного действующим административным законодательством порядок проведения и организации массовых и публичных мероприятий, акций, направленных на реализацию гражданами конституционного права на проведение публичных и массовых (мирных) мероприятий.

По аналогии с общими административно-правовыми режимами считаем необходимым изучить структуру административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий. Структура данного режима состоит из объекта, субъекта, целей режима и задач. Остановимся на каждом из элементов структуры более подробно.

Объектом административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий являются общественные отношения и права граждан в сфере организации и проведения соответствующих массовых мероприятий.

Целью настоящего правового режима является регулирование и регламентация конкретных общественных отношений, которые возникают при реализации гражданами права на проведение публичных и массовых акций, путем устранения неблагоприятных явлений соответствующей сферы.

Задачи данного правового режима состоят в следующем:

- разработка и функционирование механизма взаимодействия между участвующими в режиме субъектами;
- разработка и регламентация нормативно-правовой базы данного режима;

¹ Ярыгин И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – С. 190.

- разработка и применение эффективных методов и форм деятельности конкретных субъектов данного режима.

Подробнее остановимся на субъектном составе административно-правового режима организации и проведения организации и проведения массовых и публичных мероприятий, поскольку их можно сформировать на отдельные группы:

- лица, в отношении которых устанавливается данный режим, то есть организаторы и участники публичных и массовых акций;

- субъекты правоохранительных органов, сопровождающих проведение массовых акций. К ним относят традиционно сотрудников полиции, Росгвардии, ОМОНа и т.д;

- представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления и т.д.

К первой группе относятся лица, в отношении которых устанавливается данный режим, то есть организаторы и участники публичных и массовых акций. Обратим внимание на то, что организаторами массовых акций могут быть индивидуальные субъекты, то есть одно лицо, или же массовые (коллективные) субъекты.

Среди коллективных субъектов авторы выделяют зачастую различные общественные объединения, среди которых могут быть религиозные объединения, политические партии и т.д.

Индивидуальными организаторами являются граждане РФ. Законодателем регламентируется возраст, начиная с которого» лицо может быть организатором массовых и публичных мероприятий:

- лицо, достигшее 16 - летнего возраста может быть организатором митингов и собраний;

– лицо, достигшее 18 - летнего возраста может быть организатором шествий, демонстраций и пикетов»¹.

Отметим, что право на организацию и проведение массовых акций является исключительным правом для всех граждан Российской Федерации. Также гражданин – организатор массовой акции должен обладать полной дееспособностью, не должен быть признан ограниченно дееспособным или полностью недееспособным. Существуют также требования к биографии организатора. Так, чтобы быть организатором массового мероприятия - гражданин не должен иметь административных правонарушений в сфере организации и проведения подобного рода мероприятий и, что более важно, не должен иметь неснятую или непогашенную судимость за какое-либо преступление.

Каждый организатор массового либо публичного мероприятия обладает правовым статусом, который закрепляется законодательством. Исходя из этого, у организатора есть ряд прав и обязанностей. В статье 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регламентированы данные права и обязанности. Перечислим некоторые из предусмотренных прав:

- право на проведение агитации в незапрещенной законом форме;
- право проводить публичные мероприятия в порядке, установленном настоящим законом;
- право собирать добровольные пожертвования, резолюции, подписи и т.д.;
- право на применение устройств, усиливающих звук;
- иные права.

К обязанностям организатора следует относить:

- подачу исполнительному органу уведомления о планируемом проведении акции, мероприятия;

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

- обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, которые указаны в поданном уведомлении;
- обеспечивать общественный порядок и безопасность всех участвующих лиц;
- иметь при себе опознавательный знак, позволяющий установить данное лицо как организатора акции;
- прекращение или приостановление мероприятия в случае совершения участвующими лицами противоправных действий;
- иные обязанности, закрепленные действующим законодательством.

Исходя из вышесказанного, следует признать тот факт, что организатор является особенно важным субъектом административно-правового режима публичных и массовых мероприятий. Обратим внимание на недостаточное раскрытие законодателем понятия организатора публичного мероприятия. По мнению автора, следует раскрыть данное понятие шире. Итак, организатор публичного мероприятия – это физическое либо юридическое лицо, которое имеет законодательно закрепленные права и обязанности, ответственность и полномочия на организацию и проведение массовых и публичных мероприятий.

Помимо организатора массовых мероприятий неотъемлемыми субъектами являются участники мероприятия. Правовой статус участников регламентируется в действующем законодательстве. Ими являются «граждане, члены политических партий, а также участники различных общественных объединений, религиозных организаций, добровольно участвующие в них»¹. В юридической литературе неоднократно ставился вопрос о поднятии минимального возраста среди участников массовых акций. Например, ученый Ю.А. Дмитриев затрагивал вопрос поднятия минимального возраста участников массовых мероприятий до 18 лет,

¹ Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

поскольку с такого возраста наступает полная дееспособность по действующему законодательству».

Отдельно отметим иностранных граждан – участников массовых мероприятий. Законодателем не установлен запрет на участие в подобных мероприятиях иностранцами. На наш взгляд необходим запрет на участие иностранными гражданами в публичных и массовых мероприятиях, но лишь в части участия в политических мероприятиях.

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» участники публичных мероприятий имеют следующие права:

- осуществлять действия, направленные на принятие важных решений, в том числе коллективное обсуждение вопросов;
- при участии в мероприятии использовать различную символику, не запрещенную действующим законодательством;
- при окончании акции направлять какие-либо резолюции, обращения или требования в федеральные государственные органы или местного самоуправления и т.д.

Считаем важным обозначить обязанности, присущие всем участвующим в массовых акциях лицам:

- соблюдать регламент проводимого массового мероприятия;
- не нарушать общественный порядок и безопасность граждан;
- соблюдать требования пожарной, транспортной и иные правила безопасности;
- соблюдать и выполнять законные требования организатора массового и публичного мероприятия;
- иные обязанности.

Участникам публичных массовых мероприятий запрещается иметь при себе оружие или предметы, запрещенные к ношению; запрещается скрывать лицо масками или иными средствами; запрещается распитие алкогольных или иных спиртных напитков.

Исходя из вышесказанного, необходимо сказать, что участники являются неотъемлемыми субъектами исследуемого правового режима, имеющие свои определенные права и обязанности. Также к ним предъявляются определенные требования, выражающиеся в виде конкретных запретов.

Ко второй группе субъектов административно-правового режима массовых и публичных мероприятий, как мы отметили ранее, относятся правоохранительные органы. Данная группа будет рассмотрена подробно в дальнейших параграфах настоящего исследования. Рассмотрим третью группу субъектов – представители федеральных органов исполнительной власти и сами органы государственной власти в сфере рассматриваемых отношений. Главная задача таких органов – позволить и обеспечить гражданам РФ реализовать свое право на публичные и массовые мероприятия.

Как мы отметили ранее, обеспечивать реализацию конституционного права граждан обязаны именно органы исполнительной власти, а именно органы субъектов РФ, местное самоуправление и их уполномоченные представители.

Вновь обратимся к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», конкретно к статьям 12-14 настоящего закона. В соответствующей статье регламентируются обязанности исполнительных органов РФ:

- орган исполнительной власти обязан документально подтвердить получение, направленное организатором уведомление о планируемом проведении массового мероприятия с указанием даты и времени получения;
- орган исполнительной власти обязан совместно с организатором обеспечивать общественную безопасность граждан;
- доводить сведения до организатора мероприятия о максимальной заполняемости мест проведения акции;
- иные обязанности.

Органы исполнительной власти субъекта или органы местного самоуправления имеют полное право отказать организатору в проведении массового мероприятия, в случае если уведомление было подано гражданином, не имеющим такого права, либо в случае, если в уведомлении указано место проведения, которое запрещено законодательством.

Согласно соответствующей статье вышеназванного закона обозначим права и обязанности уполномоченного представителя:

- имеет право требования соблюдать общественный порядок, а также порядка проведения и организации мероприятия;
- имеет право прекратить либо приостановить проводимое публичное мероприятие;
- обязан оказывать необходимую помощь и содействие в организации и проведении мероприятия;
- обязан обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок совместно с сотрудниками полиции и организатором мероприятия.
- иные права и обязанности.

Исходя из вышесказанного, первостепенные задачи исполнительных органов, органов местного самоуправления и уполномоченного представителя состоят в координации, обеспечении и реализации гражданами своего конституционного права на проведение массовых и публичных мероприятий, акций.

Таким образом, в завершение данного параграфа подведем итоги и назовем основные его тезисы. По принципу от общего к частному автором были проанализированы понятия «правовой режим», «административно-правовой режим», «административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий». Исследованы признаки, структура, цели и задачи, объекты и субъекты соответствующих общественных отношений. Субъектный состав настоящего административно-правового режима представлен группировано, в виде трех отдельных подгрупп, в каждой из которых существуют свои права и обязанности у

конкретных субъектов. Административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий в современном законодательстве представлен структурировано, целостно, с конкретными отдельными элементами. Данный административно-правовой режим занимает важное место с точки зрения деятельности государственных органов исполнительной власти, а также, что немало важно – деятельности полиции.

1.3 Понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий

В целях реализации и функционирования административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий необходимо обеспечить правопорядок, законность, безопасность общества и граждан, поскольку это является обязательной частью исследуемых общественных отношений.

Особую важность в настоящем исследовании занимает анализ и характеристика таких понятий как правопорядок, обеспечение правопорядка при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, механизм обеспечения при организации подобного рода мероприятий.

Вновь действуем по принципу от общего к частному и начнем с анализа понятия правопорядка в целом. Данный термин можно рассматривать под различными углами, но зачастую он преобладает в юридическом и философском значениях. Отметим то, правопорядок является своеобразной, многогранной правовой категорией. Его исследовали многие ученые, а также продолжают исследовать, в том числе и ученые, занимающиеся административным правом.

Под углом философии правопорядку достаточно внимания уделялось ученым В.М. Артемовым. Профессор предложил свое толкование данного понятия. Итак, под правопорядком следует понимать «способ бытия права в

социальном пространстве, который бы позволял разрешать социальные конфликты правовыми средствами».¹

Не станем уделять слишком много внимания философской категории правопорядка и рассмотрим более подробно с угла юриспруденции данное правовое явление. В советском праве разработано и предложено достаточное количество определений данного термина. Например, В.Н. Казаков «предложил считать правопорядок фундаментальной категорией»².

Также уделил внимание данному вопросу В.П. Малахов. Ученый исследовал «правопорядок через призму законности, обеспечения прав и реализации обязанностей всеми гражданами, организациями, органами, как состояние общественных отношений»³.

Известный ученый уральской школы юриспруденции С.С. Алексеев понимал под правопорядком «состояние упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований законности»⁴.

Несколько иное понимание правопорядка сложилось у А.В. Виссарова, считающего, что «правопорядок есть итог правового регулирования, своеобразный базис общественного порядка»⁵.

Обратим внимание также на определение данное Л.С. Явич. Ученый считает что правопорядок – это такое состояние общественных отношений, которое является результатом фактического осуществления юридических норм и законности, обеспечивающее беспрепятственное пользование

¹ Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: дис. ... д-ра философ. наук. М., 1999. С. 153.

² Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 172.

³ Малахов В.П. Право в его универсальности, особенности и конкретности: монография. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 63.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. I. С. 235.

⁵ Виссаров, А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7-8.

предоставленными правами и выполнении юридических обязанностей всеми членами общества»¹.

Также считаем важной определением понятия правопорядка Д.А. Керимовым. Ученый понимает, что «правопорядок это такой устойчивый правовой режим, достигающийся на основе права»². «Обязательным элементом правозащитной и правоохранительной функции государства» А.И. Шинкарев считал правопорядок³.

На сегодняшний день интерес к понятию и правовой природе правопорядка не исчерпан. Так, А.В. Безруков в своем исследовании проанализировал и подробно разобрал определение правопорядка. Под ним он понимает «первооснову для качественной реализации положений Конституции РФ и эффективного функционирования государственных и негосударственных организаций, которые выполняют юридические, правоохранительные и правоприменительные функции»⁴.

В целях полноты исследования определения правопорядка следует рассмотреть подробно его принципы и функции. Среди первых исследователей, подробно изучила функции правопорядка Е.В. Рябова. Так, юрист считает, что «функции правопорядка – это постоянная, внутренняя и главная задача государства, которая выражается в его социально-общественной значимости, играющая служебную роль и являющаяся результатом взаимодействия государственной власти и общества»⁵.

Говоря о принципах правопорядка, в своем исследовании Н.Н. Вопленко «выделил две группы таковых. Во-первых, принципы, без которых не существует в природе никакой конкретный исторический вид

¹ Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. С. 240.

² Керимов Д.А. Основы философии права. М.: 1992. С. 81.

³ Шинкарев А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 25.

⁴ Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. С. 133.

⁵ Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 9.

правопорядка, или же он называл их – реальные принципы. Во-вторых, такие принципы, которыми заинтересован весь социум, общество в целом, как называл их ученых – принципы-идеалы»¹.

Рассматривая приведенные две группы принципов, следует раскрыть их подробнее. Стабильность, гарантированность, правовой характер и подконтрольность относятся к первой группе. Среди принципов второй группы выделяют эффективность, демократизм, справедливость, устойчивость и прочность.

Стабильность является важнейшим принципом правопорядка при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, поскольку данные мероприятия составляют часть общественной жизни населения любого государства.

Гарантированность – является фундаментальным принципом правопорядка, поскольку именно этим принципом государство гарантирует населению реализацию право собираться мирно без оружия, проводить массовые акции и мероприятия. Важность данного принципа подчеркивается в статье 3 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»².

Проведение массовых и публичных мероприятий само по себе носит правовой характер, поскольку основывается на вышеупомянутом федеральном законе, поэтому также является одним из принципов данной сферы общества. Любые несогласованные либо противоречащие действующему законодательству мероприятия запрещены.

Говоря о принципе подконтрольности, отметим, что проведение и организация любого массового и публичного мероприятия подконтрольно государству, а именно исполнительным органам государства. Само по себе

¹Вопленко Н.Н. Законность и правовой порядок: монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. С. 110.

² Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

разрешение на проведение любых мероприятий подобного рода зависит от органов государственной власти.

Рассмотрим вторую группу принципов. Упомянув такой принцип, как эффективность, следует под ним понимать, что реализация и обеспечение правопорядка должны основываться на данном принципе, поскольку государство в своей деятельности должно использовать такие методы, которые бы предотвращали отрицательные факторы массовых мероприятий максимально эффективно.

Принцип демократичности является одним из самых главных. На наш взгляд, не стоит задерживаться на данном принципе. Организация и проведение публичных и массовых мероприятий априори является проявлением демократизма, выражением своей воли и мнения народом.

Правопорядка также должен быть основан на таком принципе как устойчивость и прочность. Проявляется данный принцип в том, что при организации массовых акций, государственные органы и сотрудники полиции должны обеспечивать безопасность граждан, устранять нарушения правопорядка, а также обеспечивать реализацию восстановления нарушенного права.

Таким образом, рассмотрев различные точки зрения ученых на дефиницию «правопорядок», автор настоящего исследования считает, что под правопорядком необходимо понимать определенную систему юридических элементов, оказывающих влияние на конкретные общественные отношения, целью которых является поддержка правомерного поведения субъектов, а также реализация прав граждан на организацию и проведение массовых и публичных мероприятий.

Исходя из вышеизложенного, считаем логичным перейти к раскрытию определению «правовое (правомерное) поведение». Вновь обратимся к известному ученому С.С. Алексееву. Ученый под данным понятием

предложил понимать «такое поведение, которое не противоречит нормам права и не нарушает их»¹.

Е.Л. Ковалева высказалась о том, что «выражается правомерное поведение во взаимоотношения конкретных субъектов, права и свободы которых в меру ограничены и не противоречат действующему законодательству, а также признаны справедливыми в настоящее время»².

Несколько иначе раскрывает определение правомерного поведения В.В. Оксамытный. Ученый считает, что «это деятельность в сфере социального действия права, которая заключается в его использовании, соблюдении, исполнении»³.

Н.Ю. Фролова определила «правомерное поведение как целенаправленное поведение, которое соответствует нормам позитивного права, осуществляемое путем исполнения юридических обязанностей, при использовании субъективных прав и с соблюдением правовых запретов»⁴.

Под правомерным поведением Я.В. Чайка предложил понимать «надлежащую реализацию субъектом права правовых установлений путем совершения положительных действий в сфере использования и исполнения норм права или положительного бездействия, состоящего в воздержании от действий, которые признаны правом социально вредными или опасными»⁵.

Таким образом, руководствуясь вышеизложенными точками зрения известных ученых-юристов, следует обозначить обязательные элементы правомерного поведения:

– во-первых, это априори действия конкретно-определённых субъектов;

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 2. С. 168.

² Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: Их соотношение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10.

³ Оксамытный В.В. Правомерное поведение личности: теоретические и методологические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1990. С. 59.

⁴ Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 9.

⁵ Чайка Я.В. Соотношение понятий «правомерное поведение» и «правовой нигилизм» // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 66.

- во-вторых, государство гарантирует реализацию правомерного поведения;
- в третьих, субъекты действуют в рамках прав и обязанностей, которые им даны.

Резюмируя вышесказанное, правомерное поведение при организации и проведении публичных и массовых акций – это такое поведение лиц, которые тем или иным образом участвуют в указанной сфере общественных отношений, посредством которого они реализуют гарантированное им Конституцией право на проведение массовых акций, с условием соблюдения действующего законодательства.

Полагаем, что необходимо дать также характеристику противоположному термину правомерного поведения – неправомерное или же противоправное поведение. Не зря отметила в своей работе Н.А. Маркова, что «без неправомерных поступков трудно познавать правомерное поведение», тем самым, выделяя объективность противоправных деяний¹. Считаем наиболее значительной точку зрения Н.Ю. Фроловой, по мнению которой противоправным поведением является «общественно вредное поведение, не соответствующее правовым установлениям и негативно оцениваемое государством и обществом»².

Исходя из дефиниции, данной Н.Ю. Фроловой, сделаем вывод, что противоправным поведением в сфере общественных отношений, связанных с организацией массовых и публичных мероприятий является поведение субъектов, которое нарушает действующие правовые установки и отрицательно влияющее на данную сферу общественных отношений, за нарушение которых следует определенное правовое последствие (санкция).

Примерами таких нарушений могут служить деяния, предусмотренные ст. 5.38 КоАП РФ «Нарушение законодательства о собраниях, митингах,

¹ Маркова Н.А. Противоправное поведение в динамике общественного развития: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011. С. 10.

² Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 9.

демонстрациях, шествиях и пикетировании»; ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»; ст. 20.31 КоАП РФ, заключающееся в несоблюдении или нарушении прав поведения зрителей в ходе проведения спортивных мероприятий и прочие другие административные правонарушения исследуемой сферы общественных отношений.

Исходя из проанализированного толкования правопорядка, его содержания и сущности, принципов, а также правомерного и противоправного поведения, следует рассматривать правопорядок при организации и проведении массовых и публичных мероприятий как специальное, обобщенно-собирательное понятие, которое составляет:

- реализация конституционного права граждан собираться мирно без оружия, организуя мирные мероприятия;
- исполнение правовых принципов и действующих законодательных актов, которыми устанавливается порядок организации и проведения массовых и публичных мероприятий.

Резюмируя вышеизложенное, считаем, что под правопорядком в сфере организации и проведении массовых и публичных мероприятий необходимо понимать юридические принципы указанных общественных отношений и определенные административно-правовые нормы, руководствуясь которыми граждане реализуют свое право на проведение массовых акций.

Далее необходимо отметить, что представляет собой дефиниция «обеспечение правопорядка», поскольку правопорядок и его механизм не может существовать и функционировать без соответствующей реализации (обеспечения). Следует подчеркнуть, что анализ и раскрытие данного понятия является неотъемлемой частью исследуемой сферы общественных отношений. Обеспечение правопорядка представляет собой главенствующую задачу государства, поскольку в этом механизме участвуют практически все государственные органы.

Нельзя не согласиться с Е.В. Рябовой, которая «понимает под обеспечением правопорядка деятельность государства, которая направлена в создание подходящих условий организации правопорядка, правомерного поведения граждан, а также успешной и эффективной реализации ими своих прав и свобод»¹.

Обобщая вышесказанное, автор настоящего исследования считает, что под обеспечением правопорядка следует понимать такое состояние общественных отношений, в котором гарантируются правовые нормы таким образом, что в обществе достигается некая целостность, регулируется законность и справедливость, благодаря выполнению государством и государственными служащими соответствующего механизма по обеспечению этого правопорядка.

Также считаем очевидным, что раскрыть определения «административно-правового механизма обеспечения правопорядка при организации и проведении публичных и массовых мероприятий» не представляется успешным, поскольку необходимо нужно для начала раскрыть составной термин – «механизм обеспечения».

Аргументированной представляется точка зрения И.С. Лапаева, согласно которой, на примере механизм обеспечения юридической безопасности показал, что это «система юридических приемов и совокупность средств, которые направлены на охранение и восстановление, а также защиту юридической безопасности»². Следует также согласиться с подходом А.С. Мордовца, который исследуя теорию защиты прав человека и гражданина, успешно доказывает «объективную надобность существования специального социально-юридического механизма обеспечения»³.

¹ Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 9.

² Лапаев И.С. Механизм обеспечения юридической безопасности в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... кандидат. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 83.

³ Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. С. 103.

Ученые-юристы, занимающиеся исследованием муниципального и конституционного права, также предлагают свое видение на понятие механизма обеспечения. Так, Р.А. Ягудин, представил свое мнение касательно механизма обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в РФ. Автор в своей работе подчеркивает, что «механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина представляет собой объемную систему законодательно закрепленных и регулируемых приемов, методов и способов, используемых субъектами правозащитной деятельности для того, чтобы гарантировать и обеспечить конституционные права граждан»¹.

Считаем также важным обратить внимание на подход Е.А. Зимина. Ученый в своей работе выделяет обособленный, отдельный механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции. Так, Е.А. Зимин дает ему свое определение, согласно которому, «под таким механизмом следует понимать сбалансированный комплекс мер организационно-управленческого, общественно-надзорного и юридического характера, которые разработаны и направлены на создание и формирование таких условий, в которых в полном объеме возможна реализация прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности полиции»².

Ученые-правоведы, которые занимаются глубоким исследованием административного права также не оставили без внимания правовую дефиницию «механизм обеспечения». Не можем не согласиться с С.Н. Алексеевым, который ввел новое понятие для административной науки. Таким понятием является «институционально-правовой механизм обеспечения правопорядка». Автор предлагает в своей работе понимать под указанным понятием «единство организационно-правовых элементов системы, которые направлены на формирование и создание подходящих

¹ Ягудин Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2004. С. 14.

² Зимин В.С. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции: на примере США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 13.

условий для функционирования и организации, а также стабильного развития правопорядка в обществе, его защиту и охрану»¹.

В качестве примера для сравнения также приведем определение понятия административно-правового механизма противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел РФ, которое дает И.Н. Кошелев. В своей диссертации ученый говорит об исследуемом административно-правовом режиме и определяет понятие как «определенную совокупность юридических методов и средств, а также управленческих решений, при помощи которых понижается уровень коррупции в деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, но при этом одновременно возрастает уровень собственной безопасности»².

Обратим внимание также на глубокое исследование ученого И.И. Сыдорука. В своей работе подробно исследован механизм обеспечения правопорядка, что свою очередь подтверждается аргументацией ученого о «многофункциональности и множеством уровней системы правопорядка, а также подкрепляется все специально выведенными и разработанными принципами правопорядка»³.

Исходя из всех приведенных авторских понятий, считаем важным далее определиться с понятием исследуемых отношений, а именно понятие административно-правового механизма обеспечения правопорядка при организации массовых и публичных мероприятий.

По мнению автора настоящего исследования, административно-правовой механизм обеспечения правопорядка в сфере массовых и публичных мероприятий представляет собой правовой комплекс, который применяется соответствующими государственными органами власти, с

¹ Алексеев С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 9.

² Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6.

³ Сыдурок, И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 58.

целью воздействия на общественные отношения, образующиеся в ходе подготовки, организации и соответственно проведения публичных и массовых мероприятий, чтобы обеспечивать и охранять правопорядок. Осуществляется данный правовой механизм при помощи соответствующих административно-правовых средств, которые являются неотъемлемой его частью.

Говоря об административно-правовых средствах обеспечения правопорядка, следует понимать под ними «соответствующую систему административных юридических норм и административных действий, которые осуществляются уполномоченными органами и лицами, оказывающих при этом регулятивное влияние на поведение участвующих в массовых и публичных мероприятиях лиц»¹.

По своей природе административно-правовые средства представляют собой действия, которые опираются на действующее законодательство и за счет которых решаются поставленные задачи и достигаются соответствующие цели. В качестве примеров, наиболее подходящими к исследуемой сфере, подходят действия сотрудников полиции, закрепленные в Федеральном законе «О полиции». Такими действиями являются «задержание, применение физической силы, применение специальных средств, применение огнестрельного оружия, доставление лиц, оцепление участка местности и так далее».

Подведем итоги. Механизм обеспечения правопорядка реализуется и приводится в действие, исходя из вышеназванных определений, уполномоченными государственными органами власти, которые обеспечивают гражданам реализацию их конституционного права на организацию и проведение массовых и публичных мероприятий, а самое главное и важное – безопасность проведения мероприятий и личную безопасность граждан. Возвращаясь к вопросу обеспечения безопасности,

¹Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9.

стоит сказать, что непосредственно именно полиция является главным регулятором, который реализует свои полномочия в сфере обеспечения безопасности и правопорядка в обществе, и кроме прочего, защищает одно из важнейших прав граждан – собираться мирно, проводить массовые акции и так далее.

В завершение настоящего параграфа и первой главы исследования, подведем общие итоги и назовем основные тезисы. Автором проанализированы нормативные правовые акты различных уровней, регулирующие массовые и публичные мероприятия. Рассмотрены точки зрения авторов на понятие административно-правовых отношений исследуемых общественных отношений.

Исследован объект административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий, а также его структура. Говоря о пробелах в законодательстве, выяснено отсутствие законодательного закрепления термина «массовая акция», но имеется его частичное фигурирование в нормативных правовых актах, также вторым пробелом является отсутствие классификации нижнего и верхнего порога понятия массовости мероприятий.

В первой главе были проанализированы понятия «правовой режим», «административно-правовой режим», «административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий». Исследованы признаки, структура, цели и задачи, объекты и субъекты соответствующих общественных отношений. Субъектный состав настоящего административно-правового режима представлен группировано, в виде трех отдельных подгрупп, в каждой из которых существуют свои права и обязанности у конкретных субъектов. Административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий в современном законодательстве представлен структурировано, целостно, с конкретными отдельными элементами. Данный административно-правовой режим занимает важное место с точки зрения деятельности государственных

органов исполнительной власти, а также, что немало важно – деятельности полиции.

Проведен анализ понятия «правопорядок», изучены его принципы и выяснено, что они составляют две группы, рассмотрены различные точки зрения ученых-юристов. Рассмотрены понятия, как противоправного поведения, так и правомерного, поскольку данные юридические категории являются элементами механизма правопорядка.

Отдельное внимание уделено исследованию именно механизма обеспечения правопорядка в сфере организации и проведении массовых и публичных мероприятий. Приведены примеры того, как известные ученые, исследователи административного права определяют данную дефиницию.

Также стоит сказать, что именно органы внутренних дел и их сотрудники, являются главенствующим субъектом административно-правового механизма обеспечения правопорядка, поскольку взаимодействуют со многими другими органами государственной власти и обеспечивают высокий уровень правопорядка, позволяющий гражданам РФ свободной реализовывать свое право на публичные и массовые мероприятия.

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

2.1 Правовое регулирование участия полиции в обеспечении правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий

В настоящем исследовании уже не раз отмечалась важность и особая роль полиции в механизме обеспечения правопорядка при организации и проведении массовых и публичных мероприятий. Не зря такие ученые, как Н.В. Караханов и Б.М. Емельянов утверждали, что «успешность организации и проведения массовых и публичных мероприятий в большей степени зависит от образцовой деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка»¹.

Одной из важных точек зрения, считается мнения доктора юридических наук В.Г. Булавчика, отметившего, что только «руководство органов внутренних дел должно осознавать, что для обеспечения стабильности в ходе публичных и массовых мероприятий, в особенности протестных мероприятий, необходимо уравнивать притязания людей и возможности государства для их осуществления»².

В свою очередь, М.М. Звягин, С.В. Бубнов и Г.В. Марьян высказались и обозначили, что «вышеупомянутая деятельность носит правоохранный характер, направленность и реализация которой заключается в современном принятии конкретных действий, выявляющих и пресекающих неправомерное поведение участвующих на массовых акциях

¹ Емельянов Б.М. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и пути их совершенствования / Б.М. Емельянов, Н.В. Караханов // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. – М., 1989. – С. 128-135.

²Булавчик В.Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2015. № 12. С. 58.

лиц. Нельзя не согласиться также с тем, что деятельность сотрудников полиции по обеспечению правопорядка на массовых акциях зависит именно от их масштаба и вида, а также многих других негативных факторов»¹.

Автор настоящей работы полагает, что необходимо рассмотреть компетенции сотрудников полиции в сфере массовых и публичных мероприятий. Обратимся к юридической энциклопедии М.Ю. Тихомирова, в которой раскрывается обще-традиционное определение компетенции. Под «компетенциями следует понимать определенную совокупность задач, функций, прав и обязанностей должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, установленных нормативными правовыми актами»². Несколько иное понимание компетенций предложил Д.Н. Бахрах, под которыми следует понимать «права и обязанности полномочных лиц, связанных с осуществлением государственной власти, а также подведомственность, то есть круг вопросов, на которые распространяются какие-либо властные полномочия»³.

Резюмируя данные дефиниции, целесообразным считаем выделить задачи и функции полиции, а также права и обязанности сотрудников полиции, относящиеся к обеспечению безопасности при организации и проведении массовых и публичных мероприятий.

Необходимо сказать о том, что для исследуемой сферы общественных отношений требуется конкретизация задачи полиции, поскольку они прямо не выделены в действующем Федеральном законе «О полиции».

Первостепенной задачей полиции на массовых акциях является защита жизни и здоровья граждан участвующих на массовом мероприятии. Право на жизнь и здоровье является неотчуждаемым правом любого гражданина РФ,

¹ Бубнов С.В., Звягин М.М., Марьян Г.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 25.

² Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М.Ю. Тихомирова. М.: 2005. С. 205.

³ Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Известия вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 68.

которое гарантируется и обеспечивается Конституцией РФ, а именно статьями 20 и 41. Данная задача полиции является первостепенной, поскольку при проведении публичных и массовых акций значительно увеличивается угроза здоровью и жизни граждан в виду большого скопления людей, давки, массовых беспорядков. Данные негативные факторы массовых акций могут приводить к печальным последствиям в виде ранений и жертв среди как участников публичного мероприятия, посторонних лиц (не участвующих в массовой акции), так и среди сотрудников правоохранительных органов и представителей власти.

В качестве примера, по мнению автора, можно привести протестные события, начавшиеся в Беларуси в августе 2020 года. Массовые акции начались в ночь с 9 на 10 августа после объявления итогов президентских выборов. Участники массовой акции построили баррикады из мусорных баков. В свою очередь, чтобы разогнать протестующих, и не допустить угрозу причинения вреда гражданам, ОМОН и сотрудники Минской полиции применяли светошумовые гранаты и водометы. По официальным данным МВД Беларуси в первый день протестных массовых мероприятий было задержано около 3 тысяч человек. Но самым негативным последствием является – причинение вреда как гражданам, так и сотрудникам правоохранительных органов. Так, в результате столкновений в первый день пострадало более 50 человек, участвующих в акции, а также 39 сотрудников милиции, некоторые из которых в последствие были госпитализированы¹. Трудно даже представить, какими бы масштабами обернулись данные события, если бы в них не приняли участие сотрудники правоохранительных органов.

В качестве второго примера, можно привести события в Хабаровском крае РФ. Данные массовые акции, шествия и митинги, начались летом 2020 года. Протестный митинг в Хабаровске был самым многочисленным в

¹ Ежедневная деловая газета «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/society/10/08/2020/5f3109a19a79471588e4f57e> (дата обращения 06.03.2021).

истории города. Стоит сказать, что подобные акции проводились не только в этом городе. В отличие от событий Беларуси, упомянутых выше, массовая акции в городах РФ проходили мирно, прямые столкновения между участниками акции и между полицией отсутствовали. Во время шествий сотрудники полиции выполняли задачу по обеспечению безопасности здоровья и жизни граждан, давая им возможность реализовать конституционное право собираться мирно, проводить митинги. На протяжении месяца сотрудниками полиции задерживались лишь отдельные участники массовых мероприятий, которые нарушали общественный порядок. Трудно представить, каким образом могли обернуться события таких публичных и массовых мероприятий, если бы не обеспечивался общественный порядок органами внутренних дел.

Необходимо отметить, что «для разрешения поставленной задачи, сотрудники полиции реализуют важную функцию по защите личности от противоправных посягательств и обеспечения безопасности граждан и всего населения»¹. Такое понятие как «функция» стоит также рассматривать в качестве определенного вида деятельности органов внутренних дел. Так, «для того, чтобы обеспечить защиту здоровья и жизни гражданам сотрудники полиции несут обязанность по оказанию первой медицинской и иной помощи пострадавшим людям, а также отдельной категории людей – находящихся в беспомощном состоянии в виду ограничений здоровья и т.п.».

Стоит также учесть, что сотрудники полиции имеют полное право требования к гражданам-участникам массового и публичного мероприятия покинуть место его проведения, в случаях, когда их здоровью или жизни угрожает опасность. При угрозе жизни или здоровью гражданам, полиция должна учитывать характер опасности, то есть она не должна быть мнимой, а реальной.

¹ Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 01.03.2011 № 250 (ред. от 07.12.2016)// СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

В особых случаях сотрудники могут воспользоваться правом применения особых мер государственного принуждения в виде блокирования (оцепления) отдельных участков местности, строений и жилых помещений, других объектов. Также к особым мерам государственного принуждения со стороны сотрудников полиции относится применение физической силы в отношении участников массовой акции, специальных средств или в особых ситуациях – огнестрельное оружие. Отдельно отметим, что сотрудникам полиции не разрешается применять огнестрельное оружие и специальные средства при ограничении и пресечении публичных и массовых мероприятий, в ходе которых гражданами-участниками не нарушается общественный порядок, работа каких-либо организаций, средств связи, а также работа автотранспорта.

Резюмируя изложенное, на полиции лежит ответственность, на основе которой она обязана пресекать либо ограничивать отрицательные факторы проводимых массовых акций, в ходе которых имеется вероятность причинения вреда здоровью или жизни гражданам. При этом, осуществляя свою деятельность, должна обеспечиваться безопасность в первую очередь сотрудникам полиции.

Вторая задача полиции, которую необходимо осуществлять во время массовых акций – это защита прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, а также лиц без гражданства. Считаю важным упомянуть точку зрения И.А. Адмираловой, согласно которой «российская полиция реализует правоприменительную деятельность по самому широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан»¹.

Для осуществления названной задачи сотрудники полиции наделены правом составления административного протокола в соответствии со статьей 5.38 КоАП РФ. Данный административный протокол выписывается лицам за

¹Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 798.

нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, за участие в запрещенном мероприятии, либо за принуждение к участию в них.

Третьей задачей полиции является противодействие преступности, угроза которой достаточно велика во время проведения крупных публичных и массовых мероприятий. Для решения названной задачи в целях противодействия и пресечению преступности на сотрудников полиции возлагается функция по предупреждению, выявлению, а также раскрытию и пресечению преступлений. Также сотрудники полиции обладают полномочиями на производство оперативно-розыскной деятельности в целях защиты прав и свобод граждан, а также, чтобы обезопасить жизнь и здоровье населения, в случаях, если имеются основания полагать о возможной угрозе.

Говоря об уголовных делах, возбужденных в результате проведения массовых и публичных мероприятий, без сомнений следует привести в пример резонансные события, произошедшие в начале 2021 года. «Условно все уголовные дела, возбужденные в результате протестов в январе и феврале можно разделить на две группы. В первую группу входят уголовные дела в отношении организаторов несогласованных массовых акций в поддержку Алексея Навального. Вторая группа – это дела против подозреваемых лиц, нападавших на сотрудников правоохранительных органов. Большая часть дел была возбуждена непосредственно после событий 23 января 2021 года, когда стычки между протестующими и полицией происходили в Москве и Санкт-Петербурге. Официальным и самым известным делом первой категории является уголовное дело в отношении Леонида Волкова. Его подозревают в размещении в интернет платформе YouTube видеороликов с призывами к несовершеннолетним в участии в несогласованных митингах на территории Москвы и других городов России. Леониду Волкову предъявлено заочное обвинение по ч. 2 ст. 151.2 Уголовного кодекса РФ, также он объявлен в розыск.

Ряд уголовных дел возбуждено по ч. 1 ст. 267 Уголовного кодекса РФ, в частности, за умышленное блокирование объектов транспортной инфраструктуры, которое создало угрозу жизни и здоровью или повреждения имущества.

Ко второй группе уголовных дел относятся дела, возбужденные по ст. 167, 214, 318 Уголовного кодекса РФ. Так, в отношении блогера Константина Лакеева возбуждено уголовное дело, в котором он подозревается в нападении на служебный автомобиль ФСБ РФ на Цветном бульваре в Москве. В отношении данного лица возбуждено дело по ст. ст. 167 и 213 УК РФ.

Еще одним примером, получившим широкую известность, является задержание и возбуждение уголовного дела по ч. 1 ст. 318 Уголовного кодекса РФ в отношении гражданина Чеченской Республики Сайд-Мухаммада Джумаева. Лицо подозревается в драке с сотрудниками полиции и Росгвардии во время массовых акций в Москве. Видеоролик с дракой получил широкое распространение в социальных сетях»¹.

Также следует сказать о том, что уже вынесен первый приговор в отношении участника массовой акций 23 января по делу о применении насилия к сотруднику правоохранительных органов. Так, «Ленинским районным судом г. Владимира вынесен приговор жителю ЗАТО г. Радужный Т., 1982 года рождения. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 318 УК РФ. Следствием установлено, что 23 января 2021 года в дневное время Т. находился на Театральной площади города Владимира и принимал участие в несогласованном с органами местного самоуправления публичном мероприятии в форме митинга. В рамках выполнения своих должностных обязанностей сотрудники органов полиции обеспечивали на данном мероприятии соблюдение правопорядка. С целью воспрепятствования их законным действиям, Т. умышленно распылил

¹ Ежедневная деловая газета «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/02/2021/601297a69a7947ce8a84f71a> (дата обращения 25.03.2021).

одному из полицейских в лицо газо-перцовую смесь «Шок», чем причинил вред его здоровью. Т. полностью признал вину в инкриминируемом преступлении и раскаялся в содеянном»¹. Приговор уже вступил в законную силу.

Соглашаясь с позицией стороны государственного обвинения по делу, суд назначил Т. наказание в виде 3 лет лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии общего режима.

Еще одним примером является вынесенный 9 апреля 2021 года Мещанским районным судом г. Москвы в отношении Павла Грин-Романова. «Грин-Романов П.С. признан виновным в применении насилия, опасного для здоровья, в отношении представителя власти в связи с исполнением им своих должностных обязанностей (ч. 2 ст. 318 УК РФ). Обвиняемому назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 3 года 6 месяцев с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима.

Суд установил, что 31 января 2021 года Грин-Романов принял активное участие в несогласованных с органами исполнительной власти города Москвы публичных массовых мероприятиях. Обвиняемый, находясь на Комсомольской площади, действуя умышленно, осознавая общественную опасность своих действий, распылил содержимое газового баллончика в лицо сотруднику Росгвардии, чем причинил потерпевшему физическую боль и телесные повреждения в виде химического ожога глаз, квалифицирующегося как легкий вред здоровью»².

Это небольшая часть примеров уголовных дел, возбужденных в результате произошедших событий.

Четвертая задача, возложенная на полицию, заключается в усиленном обеспечении безопасности общества во время проведения массовых акций, то есть охрана общественного порядка. Данная задача реализуется полицией

¹ Прокуратура Владимирской области.URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_33/mass-media/news?item=59440405 (дата обращения 25.03.2021).

² Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы.URL: <https://mosgorsud.ru/rs/meshchanskij/news/meshhanskij-sud-oglasil-prigovor-molodomu-cheloveku-primenivshemu-nasilie-v-otnoshenii-sotrudnika-rosgvardii> (дата обращения 11.04.2021).

совместно с представителями (сотрудниками) иных органов исполнительной власти РФ.

Осуществление названной задачи сопряжено напрямую с имеющимся у сотрудников полиции правом на проведение личного осмотра гражданина, а также имеющихся у него личных вещей. Полиция также пользуется для реализации данного права вспомогательными средствами, такими как металлоискатель и подобными средствами. Привлекаются сотрудниками полиции в целях осмотра служебные животные. В случаях, когда гражданин, которому предложено предоставить вещи для осмотра, отказывается сотруднику полиции, то последний же вправе не отказать в проходе к месту организации и проведения массового мероприятия.

По мнению автора настоящего исследования, право на проведение личного осмотра граждан и личных вещей подразумевает также привлечение дополнительных лиц, а именно – частная охрана, волонтеры, либо контролеры. При этом отметим, что законодательно не предусмотрены полномочия на осмотр у данных лиц. Также необходимо полагать, что для личного осмотра должны иметься какие-либо основания¹. В тоже время понятие личного осмотра гражданина и находящихся при нем вещей по сути не отражает сущность данного действия. Нельзя не согласиться с А.А. Смирновым, Л.А. Копенкиной, которые в своей работе указали на несовершенство данной процедуры, а также отдельно обращали внимание на отсутствие законодательного определения личного осмотра².

Помимо проведения личного осмотра граждан и имеющихся при них вещей, и проведения иных предупредительных мероприятий, полиция несет на себе обязанность по пресечению административных правонарушений, совершаемых на прилегающей местности к проводимому массовому мероприятию, а также и непосредственно на месте массовой акции.

¹ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. С. 99.

² Копенкина Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2015. № 4. С. 92-96.

Отдельное внимание уделяется полицией ограничению движения транспортных средств и пешеходов. Совместно с сотрудниками ГИБДД вводятся временные ограничения и запреты на движение транспорта, а также возможны изменения в их маршрутах движения.

Пятой важнейшей задачей полиции является охрана собственности. Во время проведения массового мероприятия полиция должна обнаруживать и пресекать любые посягательства на имущество граждан. Отдельно считаем важным отметить, что любые угрозы хищения, повреждения имущества граждан или организаций является первостепенным основанием для принудительной остановки проведения массовой акции¹.

Проведенный анализ задач, возложенных на полицию во время проведения массовых мероприятий, показывает, что они должны решаться повсеместно, в совокупности на всех этапах деятельности сотрудников полиции, направленной на обеспечение безопасности граждан и правопорядка во время проведения массовых и публичных мероприятий. Деятельность полиции можно разделить на следующие этапы:

- подготовительный этап;
- исполнительный этап;
- заключительный этап.

Проанализируем названные этапы деятельности полиции. Подготовительный этап начинается с момента получения информации о проведении массового и публичного мероприятия до момента выдвигания на место его проведения.

Данный этап характеризуется сбором и анализом информации, прежде всего указанной в уведомлении, которой направлялось в государственные органы. Сотрудники полиции уточняют информацию о месте и времени, а также возможном количестве участников массового мероприятия. Также, первостепенно сотрудники полиции должны проверить личность

¹Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

организатора массовой акции на соответствие требования федерального закона. В особенности проверяется информация о фактах привлечения к уголовной или административной ответственности.

В отдельных случаях, когда имеется информация о возможном протестном мероприятии, которое характеризуется полицией как «активно-наступательное», сотрудники полиции стараются усиленно найти оперативно значимую информацию о таком мероприятии, что в свою очередь «дает перспективу не допустить грубых нарушений правопорядка, а также перерастания мелких административных нарушений в массовые беспорядки»¹.

Тщательно подлежит исследованию место проведения массовой акции и прилегающая к нему территория. В ходе изучения местности сотрудники полиции фиксируют характеристики и особенности прилегающей территории и главной местности, изучают маршруты передвижения пешеходов и транспорта, также определяется порядок возможного движения и размещения людей, к которым относится как личный состав полиции, так и участники массового мероприятия. Во время осмотра и изучения местности выясняется расположение стоянок транспорта, а также необходимость изменения движения транспортных средств и пешеходов. Определяются соответствующие границы зон безопасности, а также секторы и районы несения службы полиции. На подготовительном этапе также решается вопрос о введении и организации пропускного режима, например, путем выставления рамок металлоискателей, турникетов или других ограждений.

После изучения местности, на которой планируется проведение массового и публичного мероприятия, органами внутренних дел готовится приказ об осуществлении охраны общественной безопасности и общественного порядка на массовом и публичном мероприятии. В приказе

¹ Елагин А.Г., Гугунский А.Н., Чистобородов И.Г., Тулев В.О., Семенистый А.В., Ларионов Б.И., Филиппов М.Д. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий: методические рекомендации / под ред. А.В. Мельникова. М.: 2016. С. 128.

указываются сведения о дате, времени и месте планируемого массового мероприятия, прописывается подготовка соответствующего плана, а также указывается состав оперативного штаба.

Стоит упомянуть точку зрения В.Т. Болотникова, утверждающего, что «практика охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий свидетельствует о том, что даже незначительное ослабление контроля за реализацией плановых мероприятий может не только повлечь за собой осложнение оперативной обстановки на том или ином участке работы, но и поставить под угрозу выполнение всей поставленной задачи»¹.

Планирование деятельности, которая осуществляется полицией, регламентируется двумя способами в рамках общих требований приказа МВД России от 26 сентября 2012 года № 890 «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации»². Конкретный способ планирования деятельности определяется начальником территориального органа МВД России.

Именно начальник территориального органа МВД России является уполномоченным лицом, которое организует деятельность полиции в целях обеспечения безопасности граждан и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Данный субъект несет на себе важнейшую роль по определению и конкретизации задач для каждого из подразделений полиции, а также как они должны будут взаимодействовать между собой. Необходимо отметить, что А.В. Васев особенно выделял большую важность начальника (руководителя) ОВД в своей работе³.

При организации деятельности полиции именно руководитель территориального органа внутренних дел несет на себе ответственность за

¹ Болотников В.Т. Планирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. М., 1988. С. 29.

² Приказ МВД России «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации» от 26 сентября 2012 г. № 890 (ред. 23.03.2018) Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.02.2021).

³ Васев А.В. Организационная функция министра внутренних дел, начальника ГУВД, УВД субъектов РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 100.

состояние общественной безопасности на проводимом публичном мероприятии. Особенно уделим внимание тому, что «руководство территориального органа взаимодействует по вопросам обеспечения правопорядка с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководителями иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, участвует в работе координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации»¹.

После утверждения плана действия на массовом и публичном мероприятии руководителем территориального органа МВД России создаются специальные группы из числа сотрудников полиции, которые предназначены для выполнения отдельных, конкретных задач в целях обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

В целях обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях используются следующие виды личного состава полиции:

- наряды патрульно-постовой службы полиции (ППСП);
- оперативно-розыскные подразделения полиции;
- отдельные подразделения ГИБДД;
- полицейские подразделения территориальных органов Росгвардии;
- участковые уполномоченные полиции.

Данный перечень не является закрытым, поскольку привлекаются подразделения полиции в зависимости от конкретного массового мероприятия. Как уже говорилось ранее, вместе с сотрудниками полиции

¹ Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 г. № 699 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.03.2021).

могут быть привлечены к охране правопорядка волонтеры, частная охрана, а также сотрудники образовательных учреждений МВД России и курсанты.

Важнейшей задачей подготовительного этапа является определение и расчет средств и сил полицейских, которые будут задействованы в обеспечении правопорядка. Эффективный расчет средств и сил необходим для создания и обеспечения наиболее успешной группировки подразделений сотрудников полиции. Считаем важным отметить, что во время подготовительного допускаются меры усиленного контроля за условиями хранения оружия физическими и юридическими лицами, усиливаются проверки лиц, склонных к совершению преступлений и так далее.

Считаем важным отметить, что во время подготовительного этапа сотрудники полиции также выявляют возможное проведение несанкционированного проведения собрания, митинга и других массовых мероприятий. Особое внимание в современном информационном обществе сотрудниками полиции уделяется социальным сетям и мессенджерам (Instagram, Whatsapp, Telegram, ВКонтакте и прочие известные социальные сети). Благодаря общедоступности Интернет-ресурсов, сотрудники полиции могут вступать или подписываться на различные «каналы», в которых размещаются данные о планируемом массовом мероприятии. Именно за счет таких данных, полиция может получать огромное количество информации о планах участников мероприятия, характер массовой акции (планируются ли со стороны участников какие-либо агрессивные действия), маршруты передвижения и так далее.

Рассмотрим пример из судебной практики. В данном примере как раз таки при помощи одной из социальных сетей сотрудники полиции своевременно среагировали на административное правонарушение. Так, «гражданин В.О.Ф. на своей личной интернет-странице разместил общедоступную информацию (видеозапись) с призывами к участию в публичном мероприятии 03 марта 2020 года в период с 13 часов, а также графическое изображение с лозунгом, который призывает граждан к

участию в этом мероприятии. Цель данных действий гражданина – заявить о финансовой поддержке населения в связи с введением ограничительных мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Ростовской области. Согласно информации Администрации, г. Таганрога уведомлений о проведении в этот день публичных мероприятий по адресу не поступало. Путем анализа и просмотра социальных сетей была обнаружена запись, размещенная на странице гражданина В.О.Ф.

Данное деяние квалифицировано по ч.2 ст. 20.2 КоАП РФ, виновность В.О.Ф. подтвердилась совокупностью представленных в дело доказательств (протокол об административном правонарушении, рапорт начальника УМВД, видео доказательства со страницы правонарушителя). Гражданин был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ»¹.

Резюмируя изложенное, считаем, что подготовительный этап является одним из важных и представляет собой систему действий, которые направлены на предотвращение возможных отрицательных факторов массовых и публичных мероприятий. На данном этапе исследуется местность, осуществляется подготовка личного состава органов внутренних дел и ставятся первостепенные задачи.

Следующим после подготовительного этапа является исполнительный этап. Сущность этого этапа в реализации действий личным составом полиции, предусмотренных планом, утвержденным руководителем территориального органа МВД России. Данный этап по праву можно считать основным, и начинается он с прибытия сотрудников полиции и Росгвардии на место проведения массового мероприятия и прилегающей территории.

Осуществляется ряд действий на названном этапе. Во-первых, проводится ограничение движения транспортных средств и пешеходов в соответствии с утвержденным планом. Данный ряд действий проводится

¹ Постановление № 5-754/2020 от 23 апреля 2020 г. по делу № 5-754/2020 // Таганрогский городской суд. URL: [//sudact.ru/regular/doc/EC5SryPic9xR/](https://sudact.ru/regular/doc/EC5SryPic9xR/) (дата обращения 20.01.2021).

непосредственно сотрудниками службы ДПС ГИБДД¹. В ходе ввода ограничений на движение транспорта также вводятся альтернативные маршруты, вводятся распорядительно-регулирующие действия, а также предусматривается беспрепятственный проезд для служебного транспорта. Пристальное внимание уделяется сотрудниками ДПС ГИБДД совместно с полицией пресечению возможных попыток незаконного проникновения на территорию проведения массового и публичного мероприятия.

Вторые по приоритетности действия на исполнительном этапе – организация и оцепление территории публичного и массового мероприятия. Данные действия реализуются в целях ограничения участия на массовой акции отдельных категорий граждан, таких как, привлекавшихся к административной или уголовной ответственности ранее за участие в подобного рода мероприятиях; граждан в состоянии алкогольного опьянения; граждан, имеющих при себе запрещенные в гражданском обороте предметы – алкогольные напитки, оружие, наркотические вещества и так далее.

Говоря о лицах, имеющих административное наказание в виде запрета на посещение массовые акции, следует сказать, что он устанавливается в отношении лиц, которые находятся под административным надзором². Данная мера государственного принуждения вводится решением суда и может касаться любых публичных и массовых мероприятий, либо установленного в решении перечня, участие в которых может препятствовать достижению целей наказания³.

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» от 23 августа 2017 г. № 664 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 08.03.2021).

² Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 г. № 64ФЗ (ред. от 01.10.2019) //СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания от 22 декабря 2015 № 58 г. (ред. от 18.12.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2.

Представляется затруднительным контролировать исполнение названного запрета, поскольку зачастую массовые акции сопровождаются участием большого количества граждан, а также отсутствием контрольно-пропускного режима. Исходя из этого, невозможно проводить проверку личности всех граждан, присутствующих на массовом мероприятии. Данную проблему можно решить следующим способом. Сотрудникам полиции необходимо предоставить фотографии лиц, а также иную информацию, в отношении которых установлен соответствующий административный запрет на посещение массовых мероприятий. Данная мера позволит полиции осуществлять ряд тактических действий, благодаря которым будет значительно легче выявлять лиц, которым запрещено появляться на мероприятиях подобного рода. Если сотрудники полиции выявляют такое лицо, то они имеют право требования покинуть мероприятие, в случае отказа удалить с места проведения массовой акции самостоятельно и составить протокол об административном правонарушении в соответствии со статьей 19.24 КоАП РФ.

Резюмируя изложенное, организация и оцепление территории публичного и массового мероприятия, а также введение запретительных мер для отдельных категорий граждан очень важны и необходимы в качестве предупредительной меры, применение которой направлено на лиц, которые склонны к совершению правонарушений.

В-третьих, на исполнительном этапе на местности проведения массовой акции, а также на территории близлежащей к ней, выставляются согласно утвержденному плану патрули, посты, а также организуется работа указанных и других видов подразделений полиции.

В-четвертых, сотрудники полиции во время массовой акции обязаны наблюдать за действующим состоянием оперативной обстановки, изучать, а также своевременно реагировать на ее изменения, противодействовать правонарушениям и оказывать поддержку другим подразделениям. При соответствующих значимых изменениях и осложнениях в оперативной

обстановке сотрудники полиции должны сообщать об этом уполномоченным ответственным лицам. Во время проведения массового мероприятия полицейские должны быть в месте, которое заранее определено планом, знать и высоко квалифицировано выполнять поставленные задачи. Стоит также сказать, что на массовых акциях должны принимать участие специально обученные сотрудники, которые находясь в большом скоплении людей, должны уделять особое внимание поведению участников мероприятия, которые являются, так называемыми «провокаторами». Сотрудники полиции должны «выявлять потенциально опасных людей путем невербальной и оперативной диагностики»¹.

Специально обученные сотрудники полиции, используя различные методы, уделяют свое внимание негативно настроенным людям в толпе, проявляющим нестандартную агрессию в отношении других граждан, меняющих резко ритм движения и прочие признаки.

В случаях выявления противозаконных действий на массовых мероприятиях полицейские могут применять различные меры пресечения в отношении нарушителей. Среди таких мер может быть принудительное выведение с мест проведения публичных и массовых мероприятий, составление протокола об административном правонарушении, задержание и иные меры. В результате выявления правонарушения сотрудники полиции в обязательном порядке должны сообщать об этом (докладывать) в оперативный штаб, являющийся главным управленческим и координирующим органом при проведении массовых мероприятий.

Резюмируя изложенное, полагаем, что исполнительный этап является не менее важным из этапов, представляющий собой систему взаимодействий между сотрудниками полиции, которые направлены на соблюдение правопорядка участниками массового мероприятия, реализации права граждан на массовые акции. Главная особенность исполнительного этапа

¹ Кудин В.А., Статный В.М. Профайлинг в деятельности органов внутренних дел: от теории и методологии к практике // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3. С. 4.

закljučается в том, что он завершается вместе с завершением массовой акции.

Следующим и последним этапом является заключительный этап. Данный этап длится до момента безопасного выхода всех участников массовой акции, зрителей, убытия автотранспорта с мест проведения массового и публичного мероприятия. Главной задачей этапа является недопущение давки людей, а также возможных внезапных столкновений между участниками.

На заключительном этапе снимаются все ранее введенные ограничения. Возобновляется движение автотранспорта, движение пешеходов, а также возвращаются к работе предприятия общественного питания и торговли, находящиеся на местах проведения массовой акции.

Главная особенность заключительного этапа – подведение итогов всех мероприятий. Для выполнения этой задачи оперативный штаб собирает все данные, доклады руководителей участков, пунктов, зон и знакомится с этими данными. Данной информации дается оценка руководством, общая оценка работы нарядов и подразделений полиции, а также оценка всеобщего взаимодействия между субъектами. Тщательно уделяется внимание имеющимся и выявленным недостаткам в работе полиции, ведется анализ всей деятельности на массовой акции. Вырабатываются различные рекомендации, позволяющие в дальнейшем исключить такие негативные факторы, выполняется оптимизация для будущей работы, изготавливается справка о выполнении или невыполнении плана по охране безопасности правопорядка.

Исходя из вышеизложенного, отметим, что абсолютно все этапы обеспечения правопорядка в ходе массовых мероприятий важны и взаимосвязаны друг с другом, каждый из них должен быть осуществлен на максимально высоком уровне, исключая возможные противозаконные деяния.

Таким образом, система обеспечения механизма правопорядка начинает действовать до начала проведения массовой акции. Анализ и исследование деятельности полиции показываем нам, что эффективность и успешность обеспечения правопорядка на массовых акциях в большей степени зависят от целенаправленной предварительной работы сотрудников полиции, профессионального, квалифицированного планирования средств и сил МВД России.

2.2 Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий

Следует уделить внимание аспектам совершенствования правового регулирования деятельности полиции во время подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий, поскольку полиция не во всех случаях оправдывает ожидания граждан в части обеспечения правопорядка. Без сомнений, поиск и реализация оптимальных путей развития той или иной системы представляет собой сложный процесс, который требует научного осмысления и обобщения практического опыта. Так, Ю.Е. Аврутин считает, что «необходимо так организационно обеспечить деятельность всей системы МВД, чтобы она была способна противостоять дезорганизующим воздействиям внешней среды, при этом сохраняя свою целостность и надежность, решая конкретные правоохранительные задачи»¹. К этому также относятся задачи по обеспечению правопорядка в период организации и проведения публичных и массовых мероприятий.

Совершенствование механизма правового регулирования на массовых и публичных мероприятиях должно опираться на различные меры, которые

¹Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: 2003. С. 336.

будут направлены в целом на совершенствование деятельности полиции на массовых мероприятиях. Среди таких мер являются:

1. Меры, направленные на совершенствование института административной ответственности в сфере публичных и массовых мероприятий.

Полноценный механизм обеспечения правопорядка на массовых акциях трудно представить без сильно развитого института юридической ответственности. Так, С.В. Алексеев отмечает, что «проблема обеспечения безопасности при проведении спортивных мероприятий всегда будет востребованной»¹. Автор также утверждает, что необходимо принятие соответствующих нормативных правовых актов, исключающих возможность противоправного поведения среди болельщиков спортивных мероприятий, а также проявлений насилия и жестокости.

20 января 2014 г. был принят федеральный закон, внесший изменения в КоАП РФ. С этими изменениями были установлены санкции за нарушение правил поведения болельщиков и зрителей. Среди мер наказания правонарушителей, был введен административный запрет на посещение мест проведения спортивных мероприятий. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

В то же время, согласно ст. 32.14 КоАП РФ постановлении о наложении такого вида наказания должно быть исполнено лицом, ранее привлеченным к административной ответственности.

Стоит также сказать о том, что МВД России является органом исполнительной власти, который обладает полномочиями вести список лиц, которым назначен названный ранее вид административного наказания. Такая деятельность ведется в целях обеспечения исполнения постановления об

¹ Алексеев С.В. Спортивное право России: учебник для студ. вузов / под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 661 .

административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Сведения вносятся в список о конкретных лицах не позднее трех рабочих дней со дня получения копии вступившего в законную силу постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных массовых спортивных акций. Сведения, содержащиеся в списке лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления (ФИО, дата и место рождения, дата начала и окончания административного наказания).

Получить доступ к сведениям о лице, находящемся в списке, может любой гражданин путем использования официального сайта федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Использование ресурса является бесплатным.

Алгоритм ведения указанного списка регламентируется Приказом МВД России от 14.01.2014 № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения»¹. Территориальный орган МВД направляет в ГУООП МВД России карточки учета лиц, в отношении которых установлен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Карточки учета лиц направляются в течение суток с момента поступления копии вступившего в законную силу постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, а в случае поступления копии указанного постановления в выходные и нерабочие праздничные дни – в первый служебный день, следующий за выходными и нерабочими праздничными днями. На основании поступивших карточек ГУООП и

¹ Приказ МВД России «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения» от 14 января 2014 г. № 14 (ред. от 14.10.2016) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 04.04.2021).

формирует список. Таким образом сотрудники полиции своевременно уведомляются о лицах, которым запрещено появляться в местах проведения спортивных мероприятий.

По мнению автора настоящего исследования, необходимо ввести аналогичные нормы в отношении массовых и публичных мероприятий. Следует ввести меры административного запрета на посещение публичных и массовых мероприятий и участие в них, закрепив соответствующую норму в статье 3.15 КоАП РФ, а также порядок исполнения, аналогично по спортивным мероприятиям, но уже в статье 32.15 КоАП РФ. Таким образом будет иметься обособленное правовое регулирование административного запрета на посещение массовых акций, что положительно скажется на практике. Введение подобного механизма позволит снизить количество правонарушений во время массовых акций, поскольку совершаются они, традиционно, те же самыми лицами. Так, политик-оппозиционер А.А. Навальный, будучи условно осужденным, только в течение 2017 года был привлечен к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ 5 раз¹. Выше предложенный механизм правового воздействия как раз-таки может помочь урегулировать подобные явления. Появление в местах массовых акций таких лиц, по умолчанию должно влечь административную ответственность.

2. Меры профилактического характера.

Любое правонарушение или преступление, как известно, благоприятнее предотвратить, в отличии от устранения его негативных последствий. Вне всяких сомнений, это касается и профилактики правонарушений в сфере массовых и публичных мероприятий. В действующем российском законодательстве главным и основным нормативным правовым актом в области профилактики правонарушений

¹ Агентство федеральных расследований. URL: <https://old.flb.ru/info/63691.html> (дата обращения 04.04.2021).

является Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹.

В сфере МВД России профилактика преступлений регламентируется на основании Приказа МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»². Данный приказ уполномочивает территориальные органы МВД России нести обязанность по организации работы подчиненных подразделений по совместному с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных и массовых мероприятий обеспечению безопасности граждан и общественного порядка. В инструкциях по деятельности конкретных подразделений закреплены обязанности сотрудников полиции, которые должны исполняться по части профилактики правонарушений на массовых акциях.

Стоит сказать о большой роли в профилактике правонарушений участковых уполномоченных полиции. На данных субъектах правоохранительной службы лежит обязанность по профилактической работе с лицами, совершившими административное правонарушение, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий³. Также исходя из Приказа МВД России от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»

¹ Федеральный закон «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня.2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

² Приказ МВД России «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 28.11.2017) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 04.04.2021).

³ Приказ МВД России «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции») от 29 марта 2019 № 205 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 05.04.2021).

следует, что на профилактический учет необходимо ставить граждан, привлеченных во время проведения публичных и массовых мероприятий к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главами 19 и 20 КоАП РФ. Среди таких, употребление алкогольных напитков в местах проведения массового и публичного мероприятия, а также появление в таких местах в состоянии алкогольного опьянения.

В качестве законодательной основы постановки на профилактический учет в приказе указывается ссылка на ч. 4 ст. 17 ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях», а также п. 8 ч. 3 ст. 17 ФЗ «О полиции». При этом п. 8 ч. 3 ст. 17 ФЗ «О полиции» говорит о праве полиции на формирование и ведение банков данных о лицах, привлеченных к административной ответственности, а ч. 4 ст. 17 ФЗ «О митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает основанием прекращения публичного мероприятия неисполнение его участниками законных требований сотрудников полиции, военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации. Можно сделать вывод, что единственным законным правовым основанием постановки на профилактический учет является совершение лишь одного административного правонарушения – ст. 19.3 КоАП РФ. Следовательно, постановка на учет за правонарушения, предусмотренные, например, статьей 20.2 КоАП РФ, опираясь на закрепленные в законе правовые основания, недопустима, что, естественно, противоречит самой цели профилактической деятельности полиции, которая обязана предотвращать подобного рода правонарушения.

Обратим внимание также на то, что отсутствует правовая основа для постановки на профилактический учет лиц, совершивших административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ, то есть нарушивших правила поведения зрителей при проведении спортивных мероприятий (соревнований).

Исходя из этого, необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 17 ФЗ «О митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Следует сформулировать названную норму в следующем виде: ««неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия, а равно нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».

Такое изменение позволит создать полноценную правовую базу, необходимую для формирования законных оснований для постановки на профилактический учет лиц, совершивших правонарушения при проведении публичных и массовых мероприятий. Также необходима разработка и принятие различных нормативных правовых актов, локальных и ведомственных актов, развивающих систему профилактики правонарушений в сфере массовых акций.

Помимо профилактических мер, направленных на определенных граждан, системе МВД России необходимо уделить больше внимания требованиям по обеспечению безопасности в местах проведения массовых и публичных мероприятий. В ФЗ «О митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено, что мероприятия могут проводиться в любых пригодных для этого местах в случае отсутствия угроз безопасности, угроз обрушения зданий и сооружения. При этом, конкретного перечня требований к местам проведения массовых акций действующим законодательством не установлено. Особое внимание привлекает отсутствие требований к инфраструктуре безопасности в местах, специально отведенных для

проведения публичных мероприятий, перечень которых устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Места такого рода предполагают проведение публичных мероприятий без подачи специального уведомления в органы власти при численности участников не более 100 человек. Как следствие из этого, полиция не располагает сведения о таких мероприятиях заблаговременно и сотрудников полиции в таких местах может не быть вовсе или будет очень мало. Решение данной проблемы представляется в виде принятия соответствующего Постановления Правительства или Указа Президента РФ, который бы установил конкретные единые требования к инфраструктуре безопасности в местах, специально отведенных для массовых акций, в частности установление требования об оборудовании таких мест средствами видеослежения, включенными в единую в систему АПК «Безопасный город» или АПК «Безопасный город».

Указанные нововведения позволят обеспечить надлежащий уровень правопорядка в местах организации и проведения публичных и массовых мероприятий без привлечения дополнительных средств полиции. Необходимость введения требований к инфраструктуре безопасности на местах проведения массовых акций подтверждается итогами интервьюирования руководящих сотрудников полиции, территориальных органов МВД России на районном уровне, отвечающих за охрану правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Резюмируя изложенное, своевременные профилактические меры позволят снизить количество правонарушений, совершаемых на публичных и

¹ Постановление Правительства Челябинской области «Об определении единых специально отведённых или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Челябинской области» от 28 декабря 2012 г. № 731-П // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 06.04.2021).

массовых мероприятиях, делая механизм обеспечения правопорядка в данной сфере более совершенным.

3. Меры по изменению критериев оценки деятельности полиции в сфере обеспечения правопорядка на массовых акциях.

За многие годы в системе МВД России проведена огромная работа по совершенствованию всесторонней и объективной системы оценки деятельности полиции. МВД России последовательно выполняет требования, установленные Президентом РФ в 2011 году о том, что оценка работы территориальных подразделений «полиции должна опираться на общее состояние правопорядка на обслуживаемой территории и мнение граждан об эффективности принимаемых полицией мер»¹.

Инструкция об организации мониторинга общественного мнения о деятельности полиции закреплена в Приказе МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

Исходя из указанной инструкции оценка деятельности территориального органа МВД России в настоящее время складывается из совокупности двух видов оценок:

1) экспертная оценка результатов деятельности территориального органа МВД по статистическим показателям.

Статистика состояния правопорядка как конечного результата деятельности территориального органа МВД России определяется ведомственным приказом по следующим направлениям²:

– защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

¹ Официальный сайт информационного агентства «Сибирские новости» URL: <http://fed.sibnovosti.ru/politics/140667-medvedev-rabota-politsii-dolzha-byt-prozrachnoy-i-otkrytoy> (дата обращения: 04.04.2021).

² Приказ МВД России «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 31 декабря 2013 г. № 1040 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 04.04.2021).

- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление, раскрытие и расследование преступлений;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения.

2) социологическая и иная информация о мнении населения о деятельности территориального органа МВД России.

Сложно не согласиться с В.Г. Булавчик, который говоря об общественном мнении как о критерии оценки деятельности полиции справедливо отмечал, что «его можно рассматривать в качестве инструмента получения наиболее объективной информации о том, в какой степени деятельность органов внутренних дел гарантирует соблюдение прав и потребностей населения в защите от противоправных посягательств»¹.

По мнению автора настоящего исследования, следует вышеуказанные критерии оценки необходимо дополнить следующим пунктом – обеспечение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Указанный критерий оценки позволит определить уровень правопорядка в отдельной сфере, даст возможность в долгосрочной перспективе сформировать целостную картину эффективности деятельности полиции по данному конкретному направлению.

Резюмируя изложенные меры совершенствования механизма правового регулирования массовых и публичных мероприятий, следует прийти к выводу, что указанные ранее нововведения позволят в случае их принятия, оперативно и эффективно пресекать правонарушения. Особое внимание при этом должно быть уделено деятельности по профилактике правонарушений и

¹Булавчик В.Г. Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Алтайский юридический вестник. 2016. № 13. С. 59.

институту административной ответственности. Предложенные идеи, касающиеся совершенствования норм законодательства и механизмов взаимодействия участвующих субъектов и отдельных аспектов оценки деятельности полиции позволят увеличить степень безопасности граждан, реализующих свое право собираться мирно на массовых мероприятиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В нашем исследовании было выяснено, что вопрос административно-правовой деятельности полиции в обеспечении правопорядка в период организации и проведения массовых и публичных мероприятий очень актуален. На основании проведенного исследования можно прийти к следующим выводам.

В настоящем исследовании проанализированы нормативные правовые акты различных уровней, регулирующие массовые и публичные мероприятия. Рассмотрены точки зрения авторов на понятие административно-правовых отношений исследуемых общественных отношений.

Исследован объект административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий, а также его структура. Изучив определение понятия массовых акций, автор приходит к выводу о том, что оно объединяет в себя публичные и массовые мероприятия. Говоря о пробелах в законодательстве, выяснено отсутствие законодательного закрепления термина «массовая акция», но имеется его частичное фигурирование в нормативных правовых актах, также вторым пробелом является отсутствие классификации нижнего и верхнего порога понятия массовости мероприятий.

В работе проведен анализ понятий «правовой режим», «административно-правовой режим», «административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий». Исследованы признаки, структура, цели и задачи, объекты и субъекты соответствующих общественных отношений. Субъектный состав исследуемого административно-правового режима представлен группировано, в виде трех отдельных подгрупп, в каждой из которых существуют свои права и обязанности у конкретных субъектов. Административно-правовой режим организации и проведения массовых и

публичных мероприятий в современном законодательстве представлен структурировано, целостно, с конкретными отдельными элементами. Данный административно-правовой режим занимает важное место с точки зрения деятельности государственных органов исполнительной власти, а также, что немало важно – деятельности полиции.

Проведен анализ понятия «правопорядок», изучены его принципы и выяснено, что они составляют две группы, рассмотрены различные точки зрения ученых-юристов. Рассмотрены понятия, как противоправного поведения, так и правомерного, поскольку данные юридические категории являются элементами механизма правопорядка.

Отдельное внимание уделено исследованию именно механизма обеспечения правопорядка в сфере организации и проведении массовых и публичных мероприятий. Приведены примеры того, как известные ученые, исследователи административного права определяют данную дефиницию.

Особенно отмечается в работе, что именно органы внутренних дел и их сотрудники, являются главенствующим субъектом административно-правового механизма обеспечения правопорядка, поскольку взаимодействуют со многими другими органами государственной власти и обеспечивают высокий уровень правопорядка, позволяющий гражданам РФ свободной реализовывать свое право на публичные и массовые мероприятия.

Рассмотрено правовое регулирование участия полиции в обеспечении правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий. Особенность правового регулирования заключается в выполнении сотрудниками полиции определенных задач, возложенных на них. Проведенный анализ задач, возложенных на полицию во время проведения массовых мероприятий, показывает, что они должны решаться повсеместно, в совокупности на всех этапах деятельности сотрудников полиции, направленной на обеспечение безопасности граждан и правопорядка во время проведения массовых и публичных мероприятий. В

ходе исследования выяснено, что деятельность полиции во время проведения массовых и публичных мероприятий можно разделить на следующие этапы:

- подготовительный этап;
- исполнительный этап;
- заключительный этап.

Каждый из этапов полноценно исследован, что в свою очередь, подкреплено примерами из судебной практики. Каждый этап обеспечения правопорядка в ходе массовых мероприятий важен, поскольку все они взаимосвязаны друг с другом, каждый из них должен быть осуществлен на максимально высоком уровне, исключая возможные противозаконные деяния.

Таким образом, система обеспечения механизма правопорядка начинает действовать до начала проведения массовой акции. Анализ и исследование деятельности полиции показывают нам, что эффективность и успешность обеспечения правопорядка на массовых акциях в большей степени зависят от целенаправленной предварительной работы сотрудников полиции, профессионального, квалифицированного планирования средств и сил МВД России.

В завершение следует сказать о предложенных изменениях в сфере нормативно правового регулирования массовых и публичных мероприятий. В настоящее время законодательство несовершенно и необходимо внедрение новых и изменение существующих нормативных актов, в частности в следующих направлениях:

- совершенствование мер профилактического характера;
- совершенствование института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий;
- совершенствование критериев оценки деятельности полиции в сфере обеспечения правопорядка на массовых акциях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
- 2 Международный Пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1983 № 4812-VIII. Вступил в силу для России с 23 марта 1976 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
- 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
- 4 Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.02.2021).
- 5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1), ст. 1
- 6 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. ст. 2954.
- 7 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. ст. 4921.
- 8 Федеральный закон «Опрокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
- 9 Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.
- 10 Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

- 11 Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
- 12 Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
- 13 Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
- 14 Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710
- 15 Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
- 16 Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 17 Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ: // Российская газета. 2012. 29 дек. № 302.
- 18 Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ // Российская газета. 2013. 11 июня. № 124.
- 19 Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.
- 20 Федеральный закон «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.
- 21 Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть I). Ст. 4159.

- 22 Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 г. № 64ФЗ. // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
- 23 Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 138-139.
- 24 Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
- 25 Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования проведения публичного мероприятия на территории Челябинской области» от 13 июля 2006 года № 40-ЗО // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.04.2021).
- 26 Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 01.03.2011 № 250 // СЗ РФ 2011 № 10, ст. 1336.
- 27 Указ Президента РФ «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» от 14 июня 2012 г. № 851 // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3315.
- 28 Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21.12.2016 № 699 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 08.03.2021).
- 29 Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» от 16 декабря 2013 г. № 1156 // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6866.

- 30 Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» от 18 апреля 2014 г. № 353 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть IV). Ст. 2194.
- 31 Постановление Правительства Челябинской области «Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Челябинской области» от 28 декабря 2012 г. № 731-П// Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.04.2021).
- 32 Приказ МВД России «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения» от 14.01.2014 г. № 14 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.04.2021).
- 33 Приказ МВД России «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» от 17.01.2006 г. № 19. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 17.04.2021).
- 34 Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» от 23 августа 2017 г. № 664 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 08.03.2021).

- 35 Приказ МВД России «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации» от 26 сентября 2012 г. № 890 // «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации».
- 36 Приказ МВД России «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции») от 29.03.2019 № 205 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 09.04.2021).
- 37 Приказ МВД России «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 31.12.2013 г. № 1040. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 09.04.2021).

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Аврутин, Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. / СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. 501 с.
- 2 Аврутин, Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России/ Ю.Е. Аврутин // Журнал российского права. 2008. Выпуск № 5 (137). С. 38-49.
- 3 Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3- е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 927 с.
- 4 Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. 536 с.

- 5 Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 798.
- 6 Алексеев, С.В. Спортивное право России: учебник для студ. вузов / под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 711 с.
- 7 Алексеев, С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. / Нижний Новгород, 2011. 169 с.
- 8 Алексеев, С.С. Об объекте права и правоотношения / С.С. Алексеев // Вопросы общей теории советского права: сборник статей. М.: Госюриздат, 1960. С. 294-308.
- 9 Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. I. С. 355 с.
- 10 Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 2. С. 359 с.
- 11 Алехин, А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД Зерцало-М, 2003. 608 с.
- 12 Артемов, В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: дис. ... д-ра философ. наук. М., 1999. – 353 с.
- 13 Барзилова, И.С. Понятие и юридическая природа правовых режимов / И.С. Барзилова // Lexrussica. 2013. № 11. С. 1169-1175.
- 14 Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2015. С. 272 с.
- 15 Бахрах, Д.Н. Коллективные субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Известия вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 66--72.

- 16 Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 810 с.
- 17 Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. С. 855 с.
- 18 Безруков, А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.
- 19 Беляева, Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. / Г.С. Беляева. // Курск, 2013. 407 с.
- 20 Болотников, В.Т. Планирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. М., 1988. 29 с.
- 21 Братановский, С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.
- 22 Бубнов, С.В., Звягин М.М., Марьян Г.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации / С.В. Бубнов // Административное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 20-29.
- 23 Булавчик, В.Г. Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел / В.Г. Булавчик // Алтайский юридический вестник. 2016. № 13. С. 59-61.
- 24 Булавчик, В.Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2015. № 12. С. 57-60.
- 25 Васев, А.В. Организационная функция министра внутренних дел, начальника ГУВД, УВД субъектов РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. – 200 с.

- 26 Вашкевич, А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44-54.
- 27 Виссаров, А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А.В. Виссаров. М., 2003. 189 с.
- 28 Вопленко, Н.Н. Законность и правовой порядок: монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. 139 с.
- 29 Гаглоев, Д.В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий / Д.В. Гаглоев // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 76-80.
- 30 Долгополов, А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: монография. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. С. 180 с.
- 31 Елагин, А.Г., Гугунский А.Н., Чистобородов И.Г., Тулев В.О., Семенистый А.В., Ларионов Б.И., Филиппов М.Д. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий: методические рекомендации / под ред. А.В. Мельникова. М., 2016. 132 с.
- 32 Емельянов, Б.М., Караханов Н.В. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и пути их совершенствования / Б.М. Емельянов, Н.В. Караханов // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. М., 1989. С. 128-135
- 33 Зимин, В.С. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции: на примере США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 26 с.

- 34 Иванов, А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : СПб., 2015. С. 8.
- 35 Казаков, В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 372 с.
- 36 Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1992. С. 191 с.
- 37 Ковалева, Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: Их соотношение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 288 с.
- 38 Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. - 552 с.
- 39 Копенкина, Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте / Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2015. № 4. С. 92-96.
- 40 Коротченков, Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук : Хабаровск, 2006. 192 с.
- 41 Кошелев, И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 26 с.
- 42 Красинский, В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. М.: Новый индекс, 2010. 57 с.
- 43 Кудин, В.А., Статный В.М. Профайлинг в деятельности органов внутренних дел: от теории и методологии к практике // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3. С. 4-8.

- 44 Лапаев, И.С. Механизм обеспечения юридической безопасности в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 83 с.
- 45 Липчанская, М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 84-88.
- 46 Лысенко, В.В., Чаннов С.Е., Липатов Э.Г. Административное право. Общая часть: учебное пособие. М.: Ось-89, 2006. 303 с.
- 47 Майле, А.Д. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук : Омск, 1998. – 208 с.
- 48 Сафина, С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук : Уфа, 2000. – 173 с.
- 49 Дудко, И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук: Саранск, 2004. – 379 с.
- 50 Макарейко, Н.В. Административное право. Конспект лекций. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2009. 144 с.
- 51 Малахов, В.П. Право в его универсальности, особенности и конкретности: монография. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 62-67.
- 52 Маркова, Н.А. Противоправное поведение в динамике общественного развития: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011. 133 с.
- 53 Мартынов, А.В. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев, М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 154-158.
- 54 Мордовец, А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. 123 с.

- 55 Музыченко, П.Б. О проблемах совершенствования паспортно-визовой системы в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 10-14.
- 56 Муранов, А.К. Административно-правовой режим оружия нелетального действия: проблемы формирования и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 159 с.
- 57 Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 106-110
- 58 Оксамытный В.В. Правомерное поведение личности: теоретические и методологические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1990. 159 с.
- 59 Поляков, А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001 441 с.
- 60 Попова, Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Н.Н. Попова // . – М., 2004. – 198 с.
- 61 Равнюшкин, А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 199 с.
- 62 Родионов, О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. / О.С. Родионов // Саратов, 2001. 157 с.
- 63 Розанов, И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И.С. Розанов // Государство и право. - 1996. - № 9. С. 84-91.
- 64 Рушайло, В.Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Изд-во «Щит-М», 2000. 264 с.
- 65 Рушайло, В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. – 347 с.

- 66 Рябова, Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. / Е.В. Рябова // Волгоград, 2005. 206 с.
- 67 Садовникова, Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006. 143 с.
- 68 Сапожников, А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Сапожников // М., 2006. 479 с.
- 69 Стахов, А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 19-21.
- 70 Степаненко, Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: дис. ... д-ра юрид. наук : М., 2004. 223 с.
- 71 Сыдорук, И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Сыдорук Иван Иванович. М., 2002. 428 с.
- 72 Обыденова, Т.В., Франковская, К.Д. Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. // Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 2019. № 1. С. 55-57
- 73 Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 577 с.
- 74 Фролова, Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. 197 с.
- 75 Хабибулина, О.В. Правовой режим государственной службы // Lexrussica. 2013. № 8. С. 47-56.

- 76 Чайка, Я.В. Соотношение понятий «правомерное поведение» и «правовой нигилизм» / Я.В. Чайка // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 65-68.
- 77 Четвериков, В.С. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 512 с.
- 78 Шабаева, О.А. Поощрительные правовые режимы: дис. ... канд. юрид. наук. / О.А. Шабаева // М., 2013. 208 с.
- 79 Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. Вып. 3. 570 с.
- 80 Шинкарев, А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 197 с.
- 81 Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005. 205 с.
- 82 Явич, Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. 298 с.
- 83 Ягудин, Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2004. 187 с.
- 84 Яковенко, М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: М., 2012. 31 с.
- 85 Ярыгин, И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук: / И.И. Ярыгин // М., 2015. 245 с.

РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Конституционного Суда РФ «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» от 18 мая 2012 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.
- 2 Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания от 22 декабря 2015 г. № 58 (ред. от 18.12.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2 (февраль).

РАЗДЕЛ IV ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

- 1 Агентство федеральных расследований. URL: <https://old.flb.ru/info/63691.html>. (дата обращения: 04.04.2021).
- 2 Постановление Таганрогского городского суда № 5-754/2020 от 23 апреля 2020 г. по делу № 5-754/2020 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/EC5SryPic9xR/> (дата обращения 20.01.2021).
- 3 Решение Самарского областного суда № 12-507/2018 от 18 октября 2018 г. по делу № 12-507/2018 // URL: sudact.ru/regular/doc/pDD2oZukEvNs/ (дата обращения 20.01.2021).
- 4 Прокуратура Владимирской области // URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_33/mass-media/news?item=59440405 (дата обращения 25.03.2021).
- 5 Ежедневная деловая газета «РБК» // URL: <https://www.rbc.ru/society/10/08/2020/5f3109a19a79471588e4f57e> (дата обращения 06.03.2021).
- 6 Ежедневная деловая газета «РБК» // URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/02/2021/601297a69a7947ce8a84f71a> (дата обращения 25.03.2021).

- 7 Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы // URL:
https://mos-gorsud.ru/rs/meshchanskij/news/meshhanskij-sud-oglasil-
prigovor-molodomu-cheloveku-primenivshemu-nasilie-v-otnoshenii-
sotrudnika-rosgvardii (дата обращения 11.04.2021).
- 8 Официальный сайт информационного агентства «Сибирские новости»
[Электронный ресурс] URL: http://fed.sibnovosti.ru/politics/140667-
medvedev-rabota-politsii-dolzhna-byt-prozrachnoy-i-otkrytoy. (дата
обращения: 04.04.2021).