

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»

Кафедра административно-правовых дисциплин

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

на тему «**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ  
НАРУШЕНИЯМ, ПОСЯГАЮЩИМ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И  
ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ  
ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОРГАНА МВД РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ)**»

Выполнил:  
Елесеев Владислав Юрьевич  
обучающийся по специальности  
40.05.02 Правоохранительная  
деятельность  
2017 года набора, 7202 учебной группы

Руководитель:  
заместитель начальника кафедры  
Хабибова Луиза Дантесовна

К защите рекомендуется  
рекомендуется / не рекомендуется

Начальник кафедры Мамлеева Д.Р. Мамлеева  
подпись

Дата защиты «\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 г. Оценка \_\_\_\_\_

**ПЛАН**

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика механизма деятельности полиции по противодействию нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий.....	7
§1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности как объектов охраны в условиях проведения публичных мероприятий.....	7
§2. Правовые основы, задачи и меры охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий....	16
§3. Этапы (периоды) организации охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий....	25
Глава 2. Организация деятельности полиции по противодействию нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий на примере Отдела МВД России по Бакалинскому району.....	31
§1. Порядок организации и управление силами Отдела МВД России по Бакалинскому району по противодействию нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий.....	31
§2. Проблемы организации деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	37
Заключение.....	49
Список использованной литературы.....	53

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы настоящей работы обусловлена тем обстоятельством, что обеспечение на территории российского государства личной безопасности человека, его конституционных интересов, усиление роли государственной власти как гаранта реализации прав личности и общества в современный период рассматриваются как основополагающие задачи в области реализации национальной безопасности.

Публичные мероприятия, которые представляют собой организованную деятельность значительных групп (масс) общественности, протекающие в общественном пространстве, являются одной из актуальных форм общественной инициативности граждан. В то же самое время при их реализации значительно возрастает опасность нарушений общественного порядка (общественного правопорядка), а также совершения подрывных актов и иных посягательств на коллективную безопасность, что предполагает привлечение значительных материальных средств и сил для реализации общественного порядка. Так, зафиксировано, что: «с 2013 по 2022 гг. на функционирование государственной программы Российской Федерации, которая направлена на обеспечение общественного правопорядка и противодействие преступности, предполагается общий объем ассигнований из бюджета в сумме более 6 триллионов рублей»<sup>1</sup>.

Необходимым условием реализации общественного порядка и безопасности при реализации публичных мероприятий выступает четкое правовое регламентирование порядка их функционирования и проведения, а также деятельности органов государственной власти и муниципального управления, направленных на профилактику, пресечение нарушений общественного порядка, а также применение мер наказания к виновным лицам.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №345 (ред. от 16.01.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, №18 (часть IV), ст. 2188.

Функции по прямой охране общественного правопорядка и обеспечению общественной (публичной) безопасности в случае проведения публичных мероприятий современное законодательство возлагает непосредственно на органы внутренних дел.

С учетом реальных угроз общественному правопорядку и общественной безопасности в случае проведения публичных мероприятий, остро нуждаются в совершенствовании законодательные основы и практика реализации органами внутренних дел (полицией) специальных и правовых средств охраны и реализации этих общественных правоотношений.

Кроме того, не до конца исследованными остаются проблемы применения полицией административных и правовых способов применения административных наказаний к нарушителям общественного порядка и безопасности в случае проведения публичных мероприятий.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые возникают в процессе защиты общественного порядка и публичной безопасности в условиях реализации публичных мероприятий.

Предметом настоящей работы являются нормативно-правовые документы, учебная и научная литература, материалы судебной и правоприменительной практики, посвященные вопросам реализации управленческой деятельности в сфере защиты общественного порядка и публичной безопасности в случаях проведения публичных мероприятий.

Цель настоящей работы – исследовать вопросы реализации охраны общественного правопорядка и обеспечения общественной безопасности в случаях проведения публичных мероприятий, выявить противоречия в данной области, а также разработать предложения по совершенствованию правового регламентирования административной ответственности в случаях нарушения общественного порядка и публичной безопасности при проведении публичных мероприятий.

Для достижения данной цели необходимо разрешить следующие взаимосвязанные задачи:

- раскрыть понятие общественного порядка и общественной безопасности как объектов охраны в условиях публичных мероприятий;
- рассмотреть правовые основы, задачи и меры охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий;
- обосновать этапы организации охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий;
- изучить порядок организации и управление силами Отдела МВД России по Бакалинскому району по противодействию нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий;
- выявить проблемы организации деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.

Методологической основой работы являются совокупность таких методов и приемов научного познания как диалектический метод, логико-семантический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-функциональный.

Теоретическую основу работы составили труды различных специалистов в сфере конституционного и административного права. Это труды таких авторов, как: С.А. Авакьян, С.А. Ахмедзянова, А.В. Безруков, А.П. Беликов, А.А. Березин, Н.А. Босхамджиева, С.Н. Бочаров, И.Д. Бредихин Р.А. Брунер, О.Н. Горбунова, С.А. Горелов, А.В. Готовцев, О.В. Гречкина, М.И. Еропкин, В.Ф. Захаров, В.В. Йонаш, М.А. Камилов, Т.А. Карпенко, Н.М. Конин, А.Г. Коротких, К.А. Краснова, И.В. Левчук, Л.А. Нудненко, А.В. Серегин, Б.Т. Хамхоев, Е.С. Черепнин и многих других.

Нормативной основой работы являются Конституция РФ; Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»; Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»; Федеральные законы «Об

оперативно-розыскной деятельности», «Об обороне», «Об оружии», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «О физической культуре и спорте в РФ», «О безопасности», «О полиции»; «Об участии граждан в охране общественного порядка»; Концепция общественной безопасности в РФ; Постановления Правительства РФ «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий», «Об утверждении государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности».

Эмпирическую базу исследования составили ведомственные правовые акты (Приказы МВД России), материалы судебной практики Верховного Суда РФ, областных судов и мировых судей.

Структура дипломной работы представлена введением, двумя главами, включающими пять параграфов, заключением и списком использованной литературы.

# **ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНИЗМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАРУШЕНИЯМ, ПОСЯГАЮЩИМ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

## **§1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности как объектов охраны в условиях проведения публичных мероприятий**

Право граждан на реализацию публичных мероприятий можно отнести к числу непосредственных и основополагающих функциональных составляющих демократического общества.

Вместе с тем эффективная организация и проведение таких мероприятий зависят прежде всего от обеспечения строгого общественного порядка подразделениями внутренних дел.

Рассматривая историю, мы можем отметить, в 1966 году было основано Министерство охраны общественного порядка СССР (в 1968 году его переименовали в Министерство внутренних дел СССР). Основная задача данного органа заключалась в сохранении и обеспечении общественного порядка и безопасности.

С момента, когда законодатель закрепил за министерством полномочия по обеспечению общественного порядка, в научной литературе советского периода появились предпосылки для дискуссий относительно термина «общественный порядок»

С этого момента законодательное употребление термина «общественный порядок» становится предпосылкой для дискуссий среди учёных в области административно-правовой науки советского периода относительно его содержания и средств обеспечения.

Рассмотрим основные направления относительно термина «общественный порядок».

А.В. Серегин предлагал рассматривать данную категорию в двух аспектах: в широком и узком. Он пишет: общественный порядок тесно связан с системой общественных отношений. Он регулирует и устанавливает нормальное функционирование общественных процессов, позволяет людям спокойно выполнять трудовые функции, а также проводить досуг в слаженной обстановке. Общественный порядок дает возможность реализации законных прав и интересов граждан, а также выдвигает требования по уважению достоинства личности<sup>1</sup>.

Раскрывая сущность «общественного порядка», А.В. Серегин выделил три группы общественных правоотношений, которые подпадают под юрисдикцию «общественного порядка»:

1) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка управления, публичного порядка, формирующие нормальное функционирование общества и предотвращающее возможность нарушения законных прав и интересов граждан и государства;

2) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка в быту, дающие возможность гражданам нормально отдыхать, исполнять семейные обязанности, а также профилактика бесчинства и правонарушений в малой среде;

3) отношения, которые обеспечивают честь, достоинство личности и предотвращение противоправных действий, в которых читается пренебрежение к обществу»<sup>2</sup>.

В 1972 году В. Ф. Захарова провела исследование категория «общественный порядок» и связала его с административной ответственностью и мерами наказания. В результате исследования, она предложила следующее определение «общественного порядка»: система общественных отношений,

---

<sup>1</sup> Серегин А.В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. - М., 1989. - С. 12.

<sup>2</sup> Серегин А.В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском государстве // Труды высшей школы МООП РСФСР. - 1963. - № 8. - С. 250.

складывающихся в процессе создания нормальных условий для функционирования общества, реализации трудовых функций и обязанностей, отдыха и общения граждан, а также обеспечение нормального функционирования государственных органов<sup>1</sup>.

В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин раскрывают категорию «общественный порядок» через социальные связи. Так, они пишут, что «общественный порядок» представляет собой механизм, который регулирует порядок организации социальной и общественной связи, позволяющий нормально функционировать государству, а также поддерживать нормальный уровень развития общества. Общественный порядок позволяет гражданам защищать свои законные права и интересы, выполнять обязанности<sup>2</sup>.

М.И. Еропкин считает, что «общественный порядок» следует рассматривать только в широком аспекте. Он пишет, что общественный порядок представляет собой общественные отношения, регулируемые нормами права, позволяющие нормально функционировать обществу, государству, дающее возможность гражданам защищать свои права, законные интересы, обеспечивать неприкосновенность личности, чести, имущества, а также возможность чувствовать себя в безопасности в общественных местах<sup>3</sup>.

О.Н. Горбунова пишет, что создание в стране спокойной обстановки, обеспечивающей безопасность и уверенность граждан в защищенности является основным показателем общественного порядка и раскрывает его сущность<sup>4</sup>.

Таким образом, мы можем сделать вывод, в административном праве советского периода не существовало единого мнения относительно понятия

---

<sup>1</sup> Захаров В. Ф. Актуальные вопросы административной ответственности за нарушения общественного порядка в период коммунистического строительства: автореф. дис. на соискание уч. степ.канд. юрид. наук. - Харьков, 1972. - С. 7 - 8.

<sup>2</sup> Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. - М., 1987. - С. 9.

<sup>3</sup>Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. - М., 1983. - С. 91.

<sup>4</sup> Горбунова О.Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Серия юридическая. Ч. 2. - Вып. 8. - Иркутск, 1967. - С. 118.

«общественный порядок». Также не сформировался единый порядок нормативного регулирования системы общественных отношений в области общественного порядка. На сегодняшний день сохраняется такая же тенденция, нет единого подхода к определению категории «общественный порядок». Далее рассмотрим научные взгляды современного периода.

С.Н. Бочаров отмечает, что общественный порядок носит специальный характер. Он создан в связи с необходимостью регулирования публичных и общественных отношений, в целях поддержания порядка, стабильности, спокойствия. Он гарантирует безопасность, защиту прав и законных интересов граждан, дает возможность реализовать трудовые функции, право на отдых<sup>1</sup>.

А.П. Коренев отмечает, что категория «общественный порядок» связана не только с правовыми нормами, и нормами морали, так как она защищает от противоправных действий отдельных лиц, создает возможность для спокойного общения и функционирования общества, граждан. Создает благоприятные условия для труда, отдыха<sup>2</sup>.

В этом аспекте акцент делается на определенное качество социальных взаимосвязей, а также на реализацию нормальной жизнедеятельности личности при должном общественном порядке.

Современные ученые считают, что: «общественный порядок - это система правовых норм, совокупность волевых общественных правоотношений, формирующихся и развивающихся в публичных местах, урегулированных законодательными и иными социальными положениями, обусловленные интересами государственной власти, общества и личности, сфокусированные на поддержание общественного спокойствия, защиту и уважение чести, человеческого достоинства и общественной нравственности»<sup>3</sup>; «Совокупность

---

<sup>1</sup> Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2022. - С. 40.

<sup>2</sup> Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник / Под ред. А.П. Коренева. - М., 2019. - С. 24.

<sup>3</sup> Бредихин И.Д. Административно-деликтное законодательство субъектов РФ в сфере охраны общественного порядка. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2022. - С. 11.

общественных правоотношений, складывающихся в результате выполнения всеми гражданами законодательных, моральных, религиозных, государственных, корпоративных, семейных и иных норм, а также моральных обычаев и традиций. Как следствие охрана общественного порядка будет состоять из действий полиции, других государственных органов, самих граждан и их общественных объединений по обеспечению правоотношений, регулируемых всей системой социальных норм»<sup>1</sup>.

В нормативном регулировании применяются два схожих понятия «общественный порядок» и общественная безопасность». Некоторые авторы указывают, что общественный порядок связан с обеспечением безопасности людей в публичных и общественных местах. А общественная безопасность связана с безопасностью общества, государства. Таким образом, понятие «общественная безопасность» намного шире «общественного порядка»<sup>2</sup>.

Мы считаем, что такое мнение не совсем правильное, так как в главе 20 КоАП РФ категории «общественный порядок» и «общественная безопасность» регламентируются как равно родовые, обе имеют самостоятельное содержание.

Также необходимо отметить, что мы представляем, что данный институт носит основную цель в создании соответствующих условий для функционирования государства, а также в обеспечении возможности реализации гражданами трудовых функций, право на отдых. При реализации основных функций применяются норма закона, которые регламентируют порядок обеспечения данной безопасности. Поэтому законодатель в сфере правоохранительных органов правильно использует данную категорию и применяет его в рамках обозначенных задач и целей.

---

<sup>1</sup> Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. - 2021.- № 3. - С.42.

<sup>2</sup> Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2020. - С. 13.

<sup>3</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 27.01.2023) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, №1 (ч. 1), ст. 1.

С.В. Синицина отмечает, что «общественный порядок» в специальном аспекте заключается в обеспечении правоохранительными органами охраны прав и законных интересов граждан, а также применением предусмотренных законодательством мер наказания в случаях нарушения правил общественного порядка. Правильное понимание общественного порядка в аспекте правоохранительных органов важно для недопущения нарушения конституционных прав граждан.

Отдельные ученые в области административного права отмечают, что общественный порядок представляет собой общественные отношения, регулируемые нормами права, позволяющие нормально функционировать обществу, государству, дающее возможность гражданам защищать свои права, законные интересы, обеспечивать неприкосновенность личности, чести, имущества, а также возможность чувствовать себя в безопасности в общественных местах<sup>1</sup>.

Исходя из вышеизложенных понятий, мы можем выделить основные признаки, которые раскрываются в каждом из подходов:

- общественный порядок призван регулировать жизнь общества и граждан;
- общественный порядок регулируется законодательными нормами;
- общественный порядок регулируется нормами морали и социума.

Следует уделить внимание и точке зрения Ф.Е. Колонтаевского, он отмечает, что общественный порядок тесно связан с системой общественных отношений. Он регулирует и устанавливает нормальное функционирование общественных процессов, позволяет людям спокойно выполнять трудовые функции, а также проводить досуг в слаженной обстановке. Общественный

---

<sup>1</sup> XXXIX Молодежной международной научно-практической конференции / Под общ.ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: ООО «Центр развития научного сотрудничества», 2020. - С. 209.

порядок дает возможность реализации законных прав и интересов граждан, а также выдвигает требования по уважению достоинства личности<sup>1</sup>.

Отметим, что во всех подходах уделяется внимание роли общественного порядка в обеспечении безопасности и охраны прав и свобод граждан, при этом отмечается, что обеспечение общественного порядка важно как в публичных местах, так и в быту.

Таким образом, общественный порядок – система отношений, урегулированных законодательными нормами, возникающий в процессе соблюдения прав и свобод человека в публичных местах, с целью создания оптимальных условий для функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, защиты их чести и достоинства.

Общественный порядок взаимосвязан и с такой сферой жизни общества как общественная безопасность.

14 ноября 2013 года в России была утверждена Концепция общественной безопасности, которая в п. 4 определяет данную категорию как: «состояние защищенности личности, материальных и духовных общественных ценностей от противоправных посягательств, конфликтов и чрезвычайных ситуаций»<sup>2</sup>.

Из нормативного анализа вытекает объектная структура общественной безопасности, и главные направления ее обеспечения. В качестве таких объектов Концепция называет личность (человека и гражданина), а также материальные и духовные общественные ценности.

В доктринальных определениях под термином «безопасность» следует понимать: «отсутствие опасности, ее профилактику, состояние, при котором вред не причиняется, надежность, долговечность чего-либо». «Применительно

---

<sup>1</sup> Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: автореф. дисс. на соискание уч. степ.доктораюрид. наук / Академия МВД РФ. - М., 2019. - С. 34.

<sup>2</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 №Пр-2685) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Дата обращения: 05.02.2023].

к термину «общественная безопасность» это выражается в безопасности всего общества»<sup>1</sup>.

Узкая трактовка констатирует что это: «незыблемость защищенности общественной жизни, её охраны от противоправных посягательств в публичных местах законодательными, организационными, техническими, принудительными, социальными и иными мерами на основании закона»<sup>2</sup>.

По мнению И.В. Левчук исследуемую категорию следует определять как: «состояние защищенности общественной жизни и здоровья людей, их имущества от угроз, создающих опасность причинения вреда»<sup>3</sup>.

К.А. Краснова, Э.Т. Сибагатуллина, указывают на многоаспектный характер данной категории, и определяют ее как: «систему общественных отношений, которая создаёт нормальные безопасные предпосылки для нормального и спокойного функционирования общественной жизни»<sup>4</sup>, Б.Т. Хамхоев, анализируя дилеммы, связанные с определением данной категории, настаивает на: «необходимости её законодательного закрепления»<sup>5</sup>, «формулирует проблематику определения общественной безопасности на уровне регионов»<sup>6</sup>, Н.А. Босхамджиева выделяет в исследуемом понятии, с одной стороны: «социально-правовой аспект»<sup>7</sup>, а с другой: «объект

---

<sup>1</sup> Фомин П.П. Общественный порядок и общественная безопасность: Понятие и соотношение // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. - 2017. - № 1 (2). - С.

<sup>2</sup> Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. - 2021. - № 3. - С. 38.

<sup>3</sup> Левчук И.В. К вопросу о понятии общественной безопасности // Современная наука: Актуальные вопросы, достижения и инновации: Сборник статей II Международной научно-практической конференции. В 4 частях. Отв. ред. Гуляев Г.Ю. - Пенза: Наука и Просвещение, 2018. - С. 43.

<sup>4</sup> Краснова К.А., Сибагатуллина Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. - 2021. - № 3. - С. 6-9.

<sup>5</sup> Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. - 2021.- № 7. - С. 41.

<sup>6</sup> Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности на региональном уровне // Пробелы в российском законодательстве. - 2020. - № 3. - С. 346 – 347.

<sup>7</sup> Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как социально-правовая категория // Административное право и процесс. - 2022. - № 11. - С. 33-35.

административно-правового обеспечения»<sup>1</sup>, В.Н. Конин предполагает в общественной безопасности «вектор деятельности российской полиции»<sup>2</sup>.

Основным субъектом в сфере охраны общественного порядка, а также реализации правового положения личности является полиция. На полицию возлагается целый ряд обязательств по охране общественного правопорядка, однако вклад разных служб полиции в реализацию охраны общественного правопорядка далеко не равнозначен. Различные службы ОВД участвуют в охране общественного правопорядка в пределах своих полномочий, при этом используются соответствующие формы и средства воздействия на участников правоотношений в пределах своих полномочий, а также соответственно непосредственно складывающейся в рассматриваемой области обстановке.

Подводя итог вышеизложенному параграфу, следует констатировать, что система правоотношений в сфере реализации общественного порядка и общественной безопасности динамично функционирует.

При этом данные категории формируют не только законодательные, но и социальные нормы (нормы морали, религиозные нормы и т.д.).

Сущность «общественного порядка» включает в себя три группы общественных правоотношений:

1) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка управления, публичного порядка, формирующие нормальное функционирование общества и предотвращающее возможность нарушения законных прав и интересов граждан и государства;

2) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка в быту, дающие возможность гражданам нормально отдыхать, исполнять семейные обязанности, а также профилактика бесчинства и правонарушений в малой среде;

---

<sup>1</sup> Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. - 2022. - № 9. - С. 57.

<sup>2</sup> Конин В.Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. - 2019. - № 1. - С. 63 – 64.

3) отношения, которые обеспечивают честь, достоинство личности и предотвращение противоправных действий, в которых читается пренебрежение к обществу».

## **§2. Правовые основы, задачи и меры охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий**

Современную правовую основу участия полиции в реализации охраны общественного правопорядка и публичной безопасности при проведении публичных мероприятий составляют Основной Закон РФ<sup>1</sup>, общепризнанные принципы и положения международного права, а также договоры РФ, федеральное конституционное законодательство, административное законодательство (КоАП РФ), уголовный закон (УК РФ)<sup>2</sup>, Федеральные законы «О полиции»<sup>3</sup>, «О чрезвычайном положении»<sup>4</sup>, «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>5</sup>, «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>6</sup>, «О безопасности»<sup>7</sup>, «Об оружии»<sup>8</sup>, «Об обороне»<sup>9</sup> и т.д., нормативные акты Президента РФ, акты Правительства

---

<sup>1</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст. 4398.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, №25, ст. 2954.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, №7, ст. 900.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, №23, ст. 2277.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 №68-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, №35, ст. 3648.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 №144-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, №33, ст. 3349.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, №1, ст. 2.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 13.12.1996 №150-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ, 16.12.1996, №51, ст. 5681.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 31.05.1996 №61-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об обороне» // Собрание законодательства РФ, 03.06.1996, №23, ст. 2750.

РФ и федерального органа власти, реализующего полномочия по выработке и осуществлению государственной политики и законодательному регулированию в области внутренних дел.

В рамках политического регулирования вопросов охраны общественного порядка и обеспечения публичной безопасности 6 марта 2013 г. была утверждена Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности до 2020 года». Как отмечено в данном документе: «несмотря на снижение состояния преступности в целом, имеется тенденция увеличения количества преступлений, совершенных в публичных местах: краж, грабежей и разбоев, фактов причинения тяжкого вреда здоровью».

Кроме того, ОВД в своей деятельности использует также законы субъектов РФ в области охраны общественного порядка и обеспечения публичной безопасности, изданными в пределах их полномочий и компетенции.

Таким образом, в настоящий момент деятельность полиции в обеспечении реализации общественного порядка и публичной безопасности во время проведения публичных мероприятий регламентирована законодательными актами всех уровней власти.

Федеральным законом «О полиции» на ОВД возлагаются задачи по реализации общественного порядка и публичной безопасности. При этом отличительной особенностью данных законодательных категорий является тот постулат, что общественный порядок полиция охраняет, а публичную безопасность обеспечивает.

При этом «в настоящий момент статистика состояния законности и общественного порядка как результатов деятельности территориального органа полиции определяется по вышеизложенным 7 направлениям: 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; 3) выявление,

---

раскрытие и расследование преступлений; 4) розыск лиц; 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; 6) обеспечение правопорядка в общественных местах; 7) обеспечение безопасности дорожного движения»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, данные критерии оценки следует дополнить пунктом 6.1, который бы звучал: «обеспечение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях».

Предложенный нами пункт оценки будет способствовать выявлению уровня правопорядка в какой-либо отдельной сфере, в отдалённой перспективе сформировать единую картину эффективности действий полиции по данному определённому направлению.

На сотрудников полиции при осуществлении охраны общественного правопорядка во время проведения публичных мероприятий возлагаются такие основные задачи: а) профилактика и пресечение потенциальных преступных деяний, нарушений общественного правопорядка и публичной безопасности; б) реализация строгого соблюдения субъектами и зрителями установленных поведенческих правил; в) оказание помощи другим негосударственным структурам в обеспечении мер публичной безопасности; г) обеспечение охраны общественного правопорядка на других территориях.

В части реализации общественной безопасности ОВД обязаны принимать и осуществлять регистрацию заявления и сообщения о преступных деяниях и административных правонарушениях, проводить проверку соответствующих данных и сведений, осуществлять ОРД, реализовывать предусмотренные законом средства предупреждения, пресечения, предотвращать угрозы общественной безопасности, заводить и осуществлять производство по уголовным делам и делам об административных правонарушениях; способствовать обеспечению общественной безопасности личности и общественного порядка в публичных местах; способствовать обеспечению

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Дата обращения: 05.02.2023].

безопасности граждан и общественному порядку в публичных местах; реализовывать государственный контроль (надзор) за исполнением обязательных требований в сфере обеспечения безопасности дорожного движения; реализовывать контроль (надзор) за исполнением лицами, освобожденными из мест заключения, установленных для них судебных органов запретов и ограничений; способствовать осуществлению доставлений граждан, административному задержанию, реализовывать досмотры, задерживать транспорт, изымать вещи и оружие, незаконно находящиеся у субъектов гражданского оборота, применять временное запрещение деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.д.

Сотрудники полиции при реализации общественного порядка в публичных местах в условиях вероятного совершения терактов обладают государственно-властными полномочиями для применения довольно широкого круга средств (мер) административного принуждения. Сотрудники полиции имеют следующие права и полномочия: 1) потребовать от граждан и иных лиц, чтобы они прекратили исполнение преступления или административного правонарушения, а также иных деяний, препятствующих осуществлению полномочий ОВД, законной деятельности парламентариев, кандидатов в депутаты, должностных лиц органов государства, учреждений; 2) в определённом порядке и по основаниям, указанным в законодательных актах, применять силу, спецсредства и табельное оружие; 3) проверять у граждан и должностных лиц паспорт, когда есть необходимые предпосылки подозревать их в исполнении противоправных деяний и т.д.

Таким образом, реализуя общественную безопасность, полиция осуществляет систему определённых действий совместно с государственными и иными органами, организациями, а гражданами для обеспечения жизненно важных законных интересов личности, общества и государства.

При проведении публичных мероприятий органы полиции: обеспечивают личную гражданскую безопасность; обеспечивают успешную реализацию массового мероприятия; осуществляют профилактику и пресечение

преступления, нарушения общественного правопорядка и общественной безопасности; оказывают взаимопомощь и содействие соответствующим субъектам и организаторам в законодательных пределах в реализации строгого соблюдения субъектами и зрителями установленных поведенческих правил; оказывают содействие иным государственным органам в реализации мер общественной безопасности; способствуют обеспечению охраны общественного правопорядка на территории, где мероприятия не проводятся.

В целях реализации охраны жизни и здоровья личности, а также материальных и нравственных ценностей при проведении публичных мероприятий современное законодательство допускает «частичное и на время ограничение прав и законных интересов граждан, которое выражается в: а) блокировании районов, зон (мест) и прочих мест проведения массового мероприятия, б) приостановлении доступа граждан в места проведения массового мероприятия, в) приостановлении движения транспорта и преобразовании(временном) их маршрутов, г) запрета торговли алкоголя и пиротехники в районе проведения публичного мероприятия; д) прерывании и ограничении некоторых работ, которые осуществляются в районе проведения публичного мероприятия, е) установлении специальных правил поведения физических и юридических лиц в районе проведения публичного мероприятия»<sup>1</sup>.

В.А. Кудрин указывает, что: «Для управления объединением сил и средств при реализации публичных и массовых зрелищ создается оперативный штаб, находящийся по месту проведения зрелища»<sup>2</sup>.

В оперативный штаб в согласованном порядке могут входить и представители других правоохранительных органов.

Основными задачами данного штаба являются: а) создание и корректировка расписания обеспечения охраны общественного правопорядка и

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, №23, ст. 2277.

<sup>2</sup> Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.А. Кудина. 2017. - С. 589.

безопасности при реализации массовых мероприятий, осуществление профилактики возможных нарушений со стороны их субъектов (организаторов, участников и т.п.); б) формирование и осуществление системы контроля за поддержанием боеготовности привлекаемых сил и специальных средств, совершенствование способов оповещения и сбора подразделения полиции по тревоге; в) научение личного состава практическим действиям по охране общественного правопорядка во время проведения публичных мероприятий, а также в случае осложнений оперативной ситуации; г) управление силами и средствами при проведении публичных мероприятий; д) сбор, синтез и анализ информации о текущей обстановке, количестве брошенных сил и средств; создание предложений о наиболее оптимальных формах их использования; разработка решений; ведение оперативной карты, журнала действий ОВД; е) реализация бесперебойной связи с участвующими подразделениями и нарядами; ж) информирование исполнителей, а также осуществление проверки и контроля за успешным выполнением ими всех полученных приказов и распоряжений; з) непрерывное информирование руководства данного штаба об оперативной ситуации и обо всех текущих изменениях и др.

Численность и состав такого штаба определяется состоянием и масштабом массового публичного мероприятия, а также складывающейся оперативной ситуации. Возглавляет оперативный штаб либо начальник территориального органа, либо один из его заместителей.

Для анализа текущей информации о ходе подготовительных мероприятий к охране общественного правопорядка при проведении публичных мероприятий, а также профилактики и пресечения правонарушений во время проведения мероприятия формируется рабочая группа. В целях реализации управления нарядами объединения сил и средств прямо в месте проведения публичного мероприятия из числа начальствующего состава подразделений, которые входят в группировку сил и средств организуется группа управления нарядами. В составе данной группы исходя из задач по охране общественного правопорядка, привлекаемых сил и средств и количества субъектов публичного

или массового мероприятия, его характера и места могут организовываться подгруппы по направлениям деятельности. В основные цели группы управления нарядами, помимо управления нарядами объединения сил и средств прямо в месте проведения массового мероприятия, может входить: «обеспечение контроля за осуществлением службы нарядами группировки сил и средств, а также нормализация оперативной обстановки на территории проведения мероприятия и околоприлегающей территории»<sup>1</sup>.

Управление данными силами и средствами во время проведения массовых мероприятий реализуется со специально организуемых пунктов, с оборудованием специальных мест для членов штаба, группы управления нарядами и рабочей группы. Пункты оборудуются спецсредствами связи, техническими спецсредствами, необходимыми для реализации единой системы спецуправления и координации деятельности группировки сил и средств. Они создаются, в основном, в районе проведения публичного мероприятия, либо при дежурной части территориального органа полиции и размещаются в местах, подходящих для оперативного руководства силами и средствами. Пункты управления бывают стационарными (в зданиях) либо передвижными (оборудованными на транспорте).

Существует два непосредственных способа воздействия на нарушителей:  
а) бесконтактный; б) контактный.

С.А. Ахмедзянова указывает, что: «Бесконтактный заключается в том, чтобы выставить на пути продвижения толпы средства специальной остановки транспортных средств «Диана», «Ёж», средства для того, чтобы остановить людей «Спираль», бронетранспортёры и т. д.; спецсредства «Заря», «Черёмуха», «Сирень», «Лавина» и спецавтомобили»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.А. Кудина. 2017. - С. 590.

<sup>2</sup> Ахмедзянова С.А. Тактические действия сотрудников полиции при пресечении массовых беспорядков // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности: Сборник научных статей Материалы межвузовской научно-практической конференции - Иркутск: ВСИ МВД РФ, 2017. - С. 17.

Положительной стороной бесконтактных способов является минимизация потерь граждан и сил обеспечения правопорядка. При контактных же неизбежна рукопашная схватка, что чревато телесным повреждением. Безусловно, в конкретных ситуациях необходимо использовать совмещение приемов и способов исходя из сложившейся обстановки, состояния и масштабов массовых нарушений.

Если бесконтактный способ не дал положительные результаты, то по решению начальника мероприятия дается приказ на применение контактных мер. Отечественная практика функционирует по пути широкой реализации контактных способов, главным назначением в которых является внедрение специализированных групп в саму толпу с целью ее разобщения и рассеивания.

Для пресечения нарушений могут применяться такие виды тактических средств как: оцепление, блокирование, рассечение и рассредоточение толпы, задержание зачинщиков и активных участников.

Данные тактические средства (приемы) находят своё воплощение в специально создаваемых группах, каждая из которых выполняет свой специфический тактический прием.

Рассмотрим их более подробно.

1. Задача группы оцепления заключается в том, чтобы сформировать режимную зону на территории проведения массового зрелища с целью ограничения внедрения в нее других субъектов и для обеспечения поимки и задержания организаторов, пособников и участников. Оцепление осуществляется спецнарядами органов внутренних дел, войсками национальной гвардии с привлечением общественных представителей, с использованием специальных технических средств.

2. Задачи группы блокирования состоят в реализации блокирования района мероприятия и прекращение доступа в район оцепления посторонних лиц и транспорта; отделение главных участников от остальной части, а затем последующее их блокирование.

3. Задача группы рассечения заключается в том, чтобы распределить на отдельные группы в целях обеспечения задержания; это применяется одновременно с блокированием и без блокирования. В результате образуется спецкоридор для групп задержания.

4. Задача группы рассредоточения имеет целью разобщить участников публичного нарушения общественного правопорядка и удалить их из заранее определенного места. Для оказания взаимопомощи группе рассредоточения может привлекаться также группа резерва, группа блокирования и другие специальные функциональные группы исходя из целей и задач, которые стоят перед правоохранительными органами при проведении специальной масштабной операции. Основными видами построения такой группы для действий против субъектов массовых беспорядков выступают «колонна», «клин», «диагональ», «линия». Таким образом, при реализации пресечения массовых беспорядков данная группа может выстраиваться в линию, клином, диагональю вправо (влево), уступом вправо (влево). Сама тактика спецдействий личного состава в большинстве своём зависит от полноты данных о нарушителе (противнике), условий территории проведения массового мероприятия, наличия объектов, наличия и состояния спецсил и спецсредств. Рассредоточение может быть осуществлено как с одного, так и с двух направлений, а также навстречу друг другу.

5. Задача группы задержания заключается в выявлении, поимке, задержании и доставлении в ОВД организаторов и активных участников массовых нарушений общественного порядка.

6. Задачи группы изъятия и прикрытия следующие: изъятие из толпы организаторов и наиболее активных субъектов массовых беспорядков при реализации специальной операции; защита группы при оказании рукопашного сопротивления со стороны субъектов беспорядков. Для изъятия из толпы организаторов и активных нарушителей правопорядка создаются группы изъятия. В них должны быть наиболее подготовленные в физическом плане сотрудники. Прикрывающие после захвата субъекта «способствуют

обеспечению прикрытия группы, осуществляя защиту от ударов камнями, палками и другими предметами; способствуют пресечению попыток освобождения захваченного, которого выводят за группу рассредоточения и передают группе конвоирования»<sup>1</sup>.

Кроме того, к одним из самых эффективных мер можно отнести: 1) автомобильное патрулирование и пешие наряды; 2) деятельность передвижных постов ОВД на базе автобусов; 3) привлечение служебных животных (конные патрули и наряды с собаками); 4) взаимодействие с общественными формированиями и сотрудниками ЧОПов.

Для повышения уровня защиты граждан от незаконных посягательств в охране общественного порядка активно реализуются и технические средства: а) видеонаблюдение, которое обеспечивает круглосуточный контроль за особо оживленными улицами и скверами; б) система позиционирования подразделений, позволяющая в режиме онлайн установить нахождение самого близкого к месту происшествия наряда; в) система удаленного доступа к информационным базам и банкам данных, и др.

### **§3. Этапы (периоды) организации охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий**

При осуществлении охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий необходима и важна организация сотрудников полиции. Организация деятельности полиции включает в себя три основных этапа, которые взаимосвязаны между собой и важны для реализации: подготовительный, исполнительный и финальный (заключительный).

Первоначальный этап организации деятельности полиции по обеспечению общественного порядка в период проведения публичных мероприятий начинается не позднее двух дней до начала самого мероприятия.

---

<sup>1</sup> Сафарьянов И.Ф. Тактика пресечения групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков // Вестник Уфимского юридического института МВД России. - 2016. - № 4. - С. 69.

На данном этапе проводится анализ проводимого мероприятия, ставятся цели, задачи, устанавливаются ответственные лица, до ответственных лиц доводится их обязанности и задачи.

Самой первой задачей является сбор информации о проводимых мероприятиях. Необходимо определить место, время проведения, количество участников, цель проводимого мероприятия.

Следующая основная задача заключается в изучении места и обстановки проведения мероприятия. Составляется план местности, где указываются все возможные пути подхода, а также дорожное покрытие, государственные и негосударственные учреждения, которые находятся поблизости, наличие жилых и нежилых домов вблизи места проведения мероприятия. Если публичное мероприятие проводится в закрытом помещении, то необходимо установить наличие и расположение всех комнат, входы и выходы.

При составлении плана обязательно необходимо уделить внимание на то, что публичные мероприятия являются специфическими и для них характерны определенные факторы. Таким факторам можно отнести:

- большое количество людей;
- возможность быстротечного изменения обстановки;
- погодные условия;
- особенности места и обстановки проведения мероприятия;
- настрой толпы;
- возможность скоротечного изменения оперативной обстановки.

Исходя из всего этого и анализа имеющейся информации составляется специальный план, где определяется количество специальных средств, сил которые будут привлечены для обеспечения общественного порядка в период проведения публичного мероприятия.

В специальном плане обязательно должны быть раскрыты следующие пункты:

- информация о проводимом в публичном мероприятии, где указывается цель проведения, задачи проведения, количество участников, ответственные лица;

- информации о месте проведения мероприятия, где указывается информация о начале мероприятия, о конце мероприятия, месте проведения, возможных путях эвакуации участников, направление движения участников, в случае, если данное мероприятие связано с движением по территории;

- информация о мерах безопасности, где указывается возможность ограничения движения на определенных участках дороги, возможность закрытия государственных и негосударственных учреждений на момент проведения публичного мероприятия информация;

- информация о структуре сил и средств, которые будут привлечены для обеспечения общественного порядка в период проведения публичного мероприятия, привлекаемых сил, количество специальных средств, время прибытия и убытия личного состава с места проведения мероприятия.

Ваньков А.В. указывает, что: «в состав оперштаба включаются начальник полиции, его замы, группа управления силами и спецсредствами, группа информации и анализа, оперативно-следственная группа, представители ГИБДД, других служб, администрации, медицинской службы»<sup>1</sup>.

Управленческое решение для задействовании группировки сил и спецсредств принимается при реализации уведомительного порядка о проведении массового мероприятия и оформляется Приказом соответствующего территориального подразделения полиции, планом мероприятий по охране правопорядка и обеспечению публичной безопасности при реализации массового мероприятия.

Исполнительный период связан непосредственно с осуществлением функций ОВД по обеспечению правопорядка на месте проведения публичного

---

<sup>1</sup> Ваньков А.В., Дубровин А.К. Правовая регламентация и задачи обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности: Сборник научных статей Материалы межвузовской научно-практической конференции – Иркутск: ВСИ МВД РФ, 2017. - С. 187.

мероприятия. На данном этапе вводятся ограничения по передвижению транспорта людей, удаляются из района проведения мероприятия люди, транспорт, которые не задействованы в проведении мероприятия, наряды выставляются по периметру проведения мероприятия.

При проведении таких мероприятий применяются нижеизложенные виды нарядов:

1. Наблюдательные посты, которые организуются для того, чтобы получить своевременные данные о ходе проведения публичного мероприятия и о существующих изменениях в ситуации на месте проведения праздничного или иного публичного мероприятия.

2. Патруль, который применяется для охраны публичного порядка в местах массовых гуляний или шествий, а также в иных местах массового скопления людей.

3. Патрульная группировка, которая используется в целях освобождения зон оцепляемых от посторонних субъектов, обеспечения правопорядка по квадрату зон оцепления и около них, а также для реализации службы в местах большого сосредоточения граждан и на околоприлегающих к ним местах.

4. Группа сопровождения субъектов, отвечающая за встречу групп в назначенных местах, сопровождение и расположение их в отведенных территориях.

5. Группа разъяснения законодательства – это специально сформированные наряды полиции для проведения разъяснительной деятельности.

6. Группа обеспечения связной функции – это наряд, который обеспечивает непрерывное и своевременное управление силами и связью.

7. Группа оцепления представляет собой наряды полиции, которые осуществляют блокирование периметра участков путем ограничения доступности граждан, проезда общественного транспорта, задержания нарушителей.

8. Контрольно-пропускной режим, выставляемый в каких-либо местах по периметру участка оцепления, на автомобильных участках по пути следования гуляющих, участников и делегаций.

9. Группа фиксации нарушений, которая преимущественно создаётся из сотрудников полиции, обеспечивается спецсредствами визуального изучения, фотографирования, записи.

10. Цепочка – это спецнаряд полиции, выставляемый с целью блокирования прохождения через периметр участка в неположенных территориях, а также создания специальных коридоров для функционирования колонн и разграничительных фигур (квадратов) в местах расположения участников массовых зрелищ и зрителей.

11. Заслон организует движение автотранспорта и пешеходов, чтобы обойти зоны блокирования, помимо этого обеспечивает беспрепятственный подъезд к месту реализации мероприятий автотранспорта полиции, Нацгвардии, спасательных служб.

12. Резерв – это полицейский наряд, создаваемый для реализации задач по обеспечению правопорядка в случае осложнения ситуации во время реализации массовых мероприятий. Место дислокации его должно предполагать соответствующее оперативное использование. Численность резерва может оставлять порядка 10–15 % от количества всех привлекаемых спецсил и средств<sup>1</sup>.

По решению организаторов публичных и массовых зрелищ могут создаваться другие иды спецнарядов.

Заключительный этап связан с осуществлением беспрепятственного удаления людей, транспорта с места проведения публичного мероприятия. Создаются экипажи сопровождения колонн. Принимаются меры по обеспечению порядка на близлежащей территории патрульными группами.

---

<sup>1</sup> Горелов С.А., Горбатов В.В., Асекретов О.К., Коченогов О.А., Кустов П.В., Лепин В.А. Инновационные подходы в организации работы сотрудников ОВД по обеспечению общественной безопасности // В книге: Инновационные подходы в решении проблем современного общества: монография. – Пенза: Наука и просвещение, 2017. - С. 139.

Весь транспорт, который был удален с места проведения мероприятия возвращается на места.

Таким образом, если подвести своеобразный итог вышесказанному, то механизм охраны правопорядка и обеспечения публичной безопасности во время проведения публичных мероприятий можно определить как комплексную совокупность мер профилактики, предотвращения и пресечения нарушений законных интересов, прав и свобод граждан и юридических лиц, реализации мер юридической ответственности, применяемую сотрудниками полиции, совместно с другими органами, службами и объединениями.

Анализ деятельности органов полиции показывает, что успех охраны общественного правопорядка и публичной безопасности при проведении публичных мероприятий во многом зависит от продуманной, последовательной и целенаправленной деятельности оперативного штаба, от знаний, умений, навыков, профессиональной компетенции и квалификации сотрудников полиции.

## **ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАРУШЕНИЯМ, ПОСЯГАЮЩИМ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛА МВД РОССИИ ПО БАКАЛИНСКОМУ РАЙОНУ**

### **§1. Порядок организации и управление силами Отдела МВД России по Бакалинскому району по противодействию нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий**

Процесс проведения самого массового или публичного мероприятия является самым ответственным и проблемным. Для того, чтобы органами внутренних дел задачи по охране общественного порядка в условиях проведения массового мероприятия были выполнены успешно, необходимо своевременно расставить все наряды, задействованные в обеспечении правопорядка, точно выполнять намеченный план и осуществлять оперативное и четкое управление всеми силами и средствами.

В день, на который назначено проведение массового или публичного мероприятия, задействованные наряды во главе с руководителями за час до начала мероприятия прибывают на заранее определенные места сбора. За своевременность прибытия личного состава, задействованного на мероприятии, отвечает руководитель оперативного штаба<sup>1</sup>.

Все прибывшие наряды согласно плану делятся на сектора.

Руководители секторов проверяют экипировку подчиненных, знание ими своих функциональных обязанностей и проводят с ними инструктаж. После этого все наряды занимают свои места и приступают к выполнению задач, определенных в оперативном плане.

---

<sup>1</sup>Барышников, М.В. Некоторые особенности обеспечения охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий [Текст] / М.В. Барышников // Наука и практика. - М., 2021. - №4(61) - С. 10-13.

Вместе с этим принимаются меры к оцеплению зоны места проведения массового или публичного мероприятия, прекращается доступ граждан, которые не имеют отношения к проводимому мероприятию.

Если на территории, где будет проходить массовое или публичное мероприятие, предполагается большое скопление населения, которое заранее не организовано, то в обязательном порядке выставляются ограждения или протягиваются канаты. В некоторых случаях могут быть выставлены большегрузные транспортные средства. Данные меры позволяют экономить силы и средства нарядов полиции и значительно повысить надежность оцепления от всевозможных прорывов.

В зону оцепления категорически запрещается пропускать граждан, находящихся в состоянии опьянения, а также у которых с собой имеются спиртные напитки, оружие, громоздкие вещи и свертки<sup>1</sup>. Лица в нетрезвом состоянии удаляются из района массового или публичного мероприятия сотрудниками полиции при содействии общественности.

Если граждане проживают или работают в зоне оцепления, то их разрешается пропускать через оцепление по предъявлению паспорта или иного документа, в котором имеется прописка или регистрация, а к месту работы – по специально выданным пропускам.

Как мы уже упоминали ранее, оперативный штаб в условиях массовых мероприятий непосредственно управляет подразделениями и нарядами. Штаб возглавляет начальник полиции или его заместитель. Задачей штаба является непрерывное управление подчиненными силами и средствами согласно заранее утвержденного плана.

В случаях значительной концентрации людей возрастает риск, что незначительные конфликтные ситуации могут перерасти в коллективные нарушения общественного порядка. Данное обстоятельство требует от оперативного штаба постоянного контроля и владения оперативно обстановкой,

---

<sup>1</sup>Барышников, М.В. Некоторые особенности обеспечения охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий [Текст] / М.В. Барышников // Наука и практика. - М., 2021. - №4(61) - С. 10-13.

которая складывается в месте проведения массового или публичного мероприятия. При этом оперативный штаб должен своевременно оценивать и анализировать информацию, которая поступает с места проведения мероприятия, уметь прогнозировать ход дальнейших событий и своевременно принимать меры, которые нацелены на предотвращение возможных негативных ситуаций.

Руководитель оперативного штаба, являясь старшим оперативным начальником для всех подчиненных ему на время массового мероприятия отдельных служб и нарядов, помимо осуществления руководства, при осложнении оперативной обстановки вносит изменения в расстановку нарядов и вводит в действие резерв<sup>1</sup>.

Для руководства подразделениями, обеспечивающими общественный порядок в зонах, секторах и на отдельных участках, создаются группы общественного порядка. В их функции входит проведение инструктажей, обеспечение безопасного прохода участников и зрителей к местам проведения массовых и публичных мероприятий, расстановка специальных видов нарядов.

Для обеспечения безопасности дорожного движения создаются специализированные группы, перед которыми ставятся задачи по проверке дорог, где будут передвигаться участники мероприятия, по обеспечению временных ограничений передвижения транспорта и пешеходов, по созданию объезда зон проведения мероприятий, по осуществлению надзора за движением автотранспорта и безопасностью дорожного движения.

При внезапно изменяющейся оперативной обстановки в ходе проведения массового или публичного мероприятия, то в действие вводится резерв. Сотрудники, входящие в состав резерва, должны быть подготовлены для действий в критических ситуациях. При значительном ухудшении сложившейся в ходе проведения массового или публичного мероприятия

---

<sup>1</sup> Пожидаев, С.Г. Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел при проведении крупномасштабных массовых мероприятий [Текст] /С.Г. Пожидаев // Актуальные проблемы российского права. - 2020. - № 1. - С. 711.

обстановки, могут создаваться и вводиться в действие группы уголовного розыска, группы разбора и другие.

По решению руководителя органа внутренних дел, оперативный штаб привлекает личный состав ОВД к выполнению задач по охране общественного порядка во время проведения массовых и публичных мероприятий. При этом решаются две главные задачи:

1) предварительно обеспечивается готовность задействованного личного состава к несению службы по охране общественного порядка во время проведения массового или публичного мероприятия;

2) во время проведения массового или публичного мероприятия осуществляется непосредственное управление силами ОВД и приданными силами;

Обеспечение общественного порядка в условиях массовых или публичных мероприятий является комплексной задачей, поэтому в ее решении помимо органов внутренних дел принимают участие медицинская, автотранспортная и энергетическая службы, учреждения культуры, спорта, предприятия ЖКХ, торговли и общественного питания. Взаимодействие между ОВД и указанными службами осуществляется на всех этапах массового или публичного мероприятия. Данное взаимодействие предусматривает совместное планирование и проведение мероприятий подготовительного периода, постоянный обмен необходимой информацией, оказание взаимной помощи в ходе проведения мероприятия.

Связь со всеми субъектами, участвующими охране общественного порядка в условиях массовых и публичных мероприятий, осуществляется через оперативный штаб, что позволяет своевременно реагировать на любые изменения обстановки на территории, где проходит мероприятие. При осложнении оперативной обстановки в зоне проведения мероприятия, руководители нарядов в первую очередь принимают меры, которые направлены на обеспечение безопасности граждан.

Охрана общественного порядка в условиях массовых и публичных мероприятий имеет свою специфику, которая заключается в том, что все эти мероприятия проводятся на ограниченной территории, в них принимают участие значительное количество, как участников, так и зрителей, погодными условиями и другими обстоятельствами. В этой связи каждый сотрудник полиции, принимающий участие в охране общественного порядка в условиях массовых и публичных мероприятий, обязан находиться именно в том месте, которое определено в плане мероприятия, и точно выполнять поставленные задачи.

Мы считаем, что в обязательном порядке при проведении массовых и публичных мероприятий должны присутствовать специально подготовленные сотрудники, которые владеют техникой предотвращения противоправных действий путем выявления потенциально опасных лиц на основе невербальной и оперативной диагностики<sup>1</sup>. Это необходимо для того, чтобы во время массовых и публичных мероприятий выявлять граждан, резко изменяющих свое поведение и начинающих проявлять агрессию по отношению к присутствующим. Для изменения поведения людей во время массового мероприятия существует множество причин, начиная от банального алкогольного опьянения, до подготовки к совершению преступления. Для террористов характерно явно выраженное беспричинное возбуждение. Своевременно выявление таких лиц будет способствовать проведению массового или публичного мероприятия без нарушений общественного порядка.

Только при условии профессиональных и законных действий сотрудников органов внутренних дел в непосредственном сотрудничестве с другими заинтересованными субъектами, позволяет поддерживать и обеспечивать надлежащий уровень общественного порядка в условиях массовых и публичных мероприятий.

---

<sup>1</sup> Бачурин, А.Г. Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях [Текст] / А.Г. Бачурин // Вестник Санкт Петербургского университета МВД России. - 2022. - № 1 (73). - С. 48-51.

По окончании массового или публичного мероприятия заканчивается и исполнительный этап обеспечения общественного порядка.

Далее идет заключительный этап, который играет немаловажную роль. После окончания массового или публичного мероприятия, необходимо поддерживать порядок в местах рассредоточения его участников, обеспечивать безопасность при выходе из зоны проведения мероприятия и при посадке участников и зрителей в транспорт. Также в обязанности нарядов полиции входит обеспечение беспрепятственного выхода из зоны проведения массового или публичного мероприятий зрителей и участников и для следования к остановкам общественного транспорта. Руководство нарядами продолжает осуществлять оперативный штаб.

В зависимости от складывающейся обстановки, оперативным штабом могут быть приняты решения о частичном или полном снятии нарядов в зоне проведения массового мероприятия.

По окончании массового или публичного мероприятия подводятся итоги несения службы, проводится анализ выявленных недостатков, отмечаются положительные моменты и дается оценка по обеспечению правопорядка на мероприятии в целом. Подведение итогов является необходимым этапом для совершенствования организации обеспечения общественного порядка в дальнейшем.

Таким образом, мы обнаруживаем, чем детальнее проведены планирование и подготовка к проведению массового или публичного мероприятия, тем слаженнее во время проведения массового мероприятия проходит управление силами и средствами по обеспечению общественного порядка, создаются благоприятные условия для успешного проведения мероприятий.

## **§2. Проблемы организации деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий**

К сожалению, в деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий наблюдается ряд проблем.

Об этом пишут многие авторы. Например, Т.Б. Шарнаева пишет о том, что «существенными пробелами правового регулирования следует считать отсутствие в федеральном законодательстве определения массового мероприятия, четкой классификации данных мероприятий, с разграничением мероприятий на крупномасштабные и не крупномасштабные массовые мероприятия. Кроме этого имеет место быть отсутствие правового регулирования при принятии решения об охране не крупномасштабного массового мероприятия и разграничение полномочий субъектов, задействованных в такой охране»<sup>1</sup>. В.Л. Цветков и Т.А. Хрусталева отмечают психологические проблемы обучения сотрудников при подготовке к несению службы по охране общественного порядка в период проведения массовых мероприятий<sup>2</sup>. Е.Ю. Черкесов и М.Л. Болобан полагают, что в современных условиях явственно очерченной выступает необходимость совершенствования мер охраны общественного порядка при проведении спортивно-массовых мероприятий<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Шарнаева Т.Б. Правовые основания принятия решения о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий силами сотрудников ОВД // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности Сборник научных статей: Материалы межвузовского научно-практического семинара. Ответственные редакторы А.А. Каримов, А.А. Сысоев. 2018. С. 126.

<sup>2</sup> Цветков В.Л., Хрусталева Т.А. Психологические проблемы обучения сотрудников при подготовке к несению службы по охране общественного порядка в период проведения массовых мероприятий // Международный журнал психологии и педагогики в служебной деятельности. 2018. № 4. С. 61.

<sup>3</sup> Черкесов Е.Ю., Болобан М.Л. Совершенствование мер охраны общественного порядка при проведении спортивно-массовых мероприятий // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2019. № 17-2. С. 160.

На наш взгляд, необходимо согласиться с мнениями авторов и присоединиться к их позиции, согласно которой на современном этапе имеются определенные проблемы в организации деятельности и осуществлении непосредственной деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий. Отчасти мы уже озвучивали данные проблемы, говоря об отсутствии единого и формализованного подхода к определению понятия массовых мероприятий, их видов и категорий. В данном случае необходимо отметить некоторые иные правовые и правоприменительные проблемы.

Наиболее значимой проблемой в рассматриваемой сфере видится факт недостаточной информированности органов внутренних дел о порядке проведения, времени и основных событий данных мероприятий. Как отмечает Г.М. Черняев, «органы внутренних дел на этапе подготовки к обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий действуют в рамках функционирования «слепых зон», при сильнейшем недостатке информации, а также искаженности общей информационной повестки»<sup>1</sup>. На наш взгляд, во многом это вызвано отсутствием четко проработанного механизма получения органами внутренних дел информации о предстоящем мероприятии. Фактически, сложилась такая ситуация, при которой полиция является «третьим лицом» в указанных мероприятиях, хотя, на самом деле играет важнейшую, возможно, определяющую роль в том, чтобы массовые мероприятия происходили без эксцессов, в рамках установленных законов. Такая ситуация крайне негативно сказывается на итоговых результатах работы, поскольку органы внутренних дел тратят существенную часть времени на сбор информации, которая могла бы быть предоставлена им в процессе согласования проведения массового мероприятия. Авторы практически единогласно признают наличие указанной проблематики, однако, по-разному оценивают варианты ее разрешения. Например, С.В. Новиков предлагает обязать

---

<sup>1</sup> Черняев Г.М., Быстрянец А.Ф.К вопросу о проблемах обеспечения правоохранительными органами общественного порядка и безопасности при проведении спортивных мероприятий // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 2. С. 10.

организаторов массового мероприятия направлять информацию органам внутренних дел<sup>1</sup>; А.В. Семенистый полагает, что необходимо вменить в обязанности самих органов внутренних дел запрашивать необходимую (соответствующую) информацию у организаторов мероприятия<sup>2</sup>. Представляется, что согласиться с тем или иным мнением вряд ли возможно. В первом случае – это прямое и искусственное усиление императивного воздействия на организаторов массовых мероприятий, что напрямую противоречит конституционной свободе соответствующего характера. Вторая не имеет практического смысла своего закрепления, поскольку касается тактики действий органов внутренних дел, которая не должна регламентироваться общими нормативными правовыми актами. На наш взгляд, решение данной проблемы должно быть осуществлено следующим образом. Необходимо на уровне ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закрепить обязанность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления направлять в органы внутренних дел копию уведомления о проведении массового мероприятия, а также все приложенные к нему документы. Тем самым будет решена проблема отсутствия информированности органов внутренних дел. При этом очевидно, что полученная информация должна быть проанализирована и проверена посредством внутренних тактических приемов.

Продолжая тематику информированности органов внутренних дел о содержании массовых мероприятий, как о проблеме деятельности полиции по обеспечению правопорядка в период их проведения, нельзя не затронуть вопрос отсутствия персонификации доведения необходимой информации и сведений. Полностью согласимся с мнением С.Ф. Зоткина и А.Л. Кулешова, которые

---

<sup>1</sup> Новиков С.В. Обеспечение правопорядка на спортивных мероприятиях негосударственными структурами безопасности в преддверии проведения чемпионата мира по футболу в России // Социально-экономические явления и процессы. 2016. № 2.С. 71.

<sup>2</sup> Семенистый А.В. Совершенствование правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых культурно-зрелищных мероприятий // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 4 (28). С. 14.

пишут о том, что «для повышения эффективности и безопасности массовых мероприятий сотрудники органов внутренних дел, несущие службу, должны в полной мере обладать информацией о данном событии, это относится, как и к основным и также к приданным силам, задействованным по охране порядка, независимо от вида наряда: цепочка, группа сопровождения, группа патрулирования или группа ограничения движения транспорта»<sup>1</sup>. Каждый сотрудник должен владеть следующей информацией:

- о проводимом в публичном мероприятии, где указывается цель проведения, задачи проведения, количество участников, ответственные лица;

- о месте проведения мероприятия, где указывается информация о начале мероприятия, о конце мероприятия, месте проведения, возможных путях эвакуации участников, направление движения участников, в случае, если данное мероприятие связано с движением по территории;

- о мерах безопасности, где указывается возможность ограничения движения на определенных участках дороги, возможность закрытия государственных и негосударственных учреждений на момент проведения публичного мероприятия информация;

- о структуре сил и средств, которые будут привлечены для обеспечения общественного порядка в период проведения публичного мероприятия, привлекаемых сил, количество специальных средств, время прибытия и убытия личного состава с места проведения мероприятия.

Кроме того, каждый сотрудник полиции, должен четко знать цель поставленной задачи и неукоснительно её соблюдать. Особенно это необходимо при регулировании потоков людей или при ограничении доступа на какую-либо территорию. Например, «ограничение прохода граждан к вечному огню на Аллее Героев в городе Волгограде на время проведения официальных мероприятий по возложению венков. Часто подобного рода запреты вызывают непонимание, раздражение, а иногда и агрессивное

---

<sup>1</sup> Зоткин С.Ф., Кулешов А.Л. Вопросы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий // Молодой ученый, № 12, 2019. С. 17.

поведение со стороны граждан, а один из способов недопущения конфликта – это разъяснение, т.е. сообщение о временных неудобствах, что доступ к вечному огню будет открыт, надо только немного подождать». Не нужно забывать, что с гражданами общается непосредственно тот сотрудник, который находится на маршруте патрулирования, в цепочке или на дороге с ограниченным движением для автотранспорта. И такие ответы сотрудников полиции на вопросы граждан как: «не знаю», «нельзя, потому что нельзя», проход или проезд закрыт, а то, что вы там живете или работаете – это ваши проблемы». Такое общение с гражданами не способствует укреплению авторитета полиции и власти в целом, и вытекает в основном из-за отсутствия информации и непонимания конкретной задачи, стоящей перед сотрудником. Именно знание сотрудником поставленной цели и задачи, умение правильно выбрать стиль общения, позволит избежать возникновения конфликтных ситуаций с гражданами, правильно объяснить причину возникших неудобств, подсказать пути решения возникших проблем, а иногда просто принести извинения за неудобства.

Еще одной проблемой выступает недостаточный уровень подготовленности сотрудников органов внутренних дел, реализующих мероприятия по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий. Это касается множества аспектов: все та же информированность, умение действовать в сложных ситуациях, при резком ухудшении оперативной обстановки, общения с гражданами, соблюдения правил личной безопасности и так далее. В данном случае необходимо предусматривать увеличение внимания, выражаемого как во временных, так и в иных ипостасях, подготовке личного состава, его инструктажа, а также отработке тактических приемов действий в различных типовых ситуациях. Особого внимания требует тактическая подготовка сотрудников правоохранительных органов и применение ими полученных знаний и навыков на практике в искусственно созданных внештатных ситуациях для выработки навыков оперативных действий.

Данная подготовка сотрудников осуществляется несколькими способами: теоретическая подготовка кадров, изучение законодательства, касающегося вопросов охраны общественного порядка в условиях массовых спортивных мероприятий, анализ отдельных статей, практическая подготовка, которая заключается в проведении тактико-специальных учений, ознакомление сотрудников с новыми способами и методами профилактики и пресечения групповых нарушений общественного порядка. Гарантией готовности сотрудника к оперативным действиям в случае выявления правонарушения на спортивно-массовом мероприятии является стабильность проведения учений. Так, тактико-специальные учения в УМВД отдельной области проводятся раз в год, а личный состав отдельного территориального органа или отдела полиции в ОВД принимает участие в учениях как минимум раз в месяц<sup>1</sup>. Изучение сотрудниками изменений законодательства, касающегося обеспечения общественной безопасности при подготовке и проведении массовых спортивных мероприятий, и их ознакомление с новыми способами пресечения групповых нарушений общественного порядка проходят на курсах повышения квалификации в образовательных учреждениях раз в 5 лет.

Есть еще другой важный проблемный момент, на котором необходимо заострить внимание. Региональное законодательство предусматривает ответственность за несоблюдение установленного региональным законом и муниципальными нормативными законодательными актами порядка реализации или проведения на улицах, скверах, стадионах, открытых уличных площадках, в парках, площадях или в иных массовых местах публичных общественно-политических, зрелищных и спортивных мероприятий (то есть помимо собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирований). В этой ситуации возникают вопросы, которые связаны с особенностями применения ОВД административного принуждения к нарушителям. Например, такого средства процессуального характера, как доставление. Оно осуществляется

---

<sup>1</sup> Черкесов Е.Ю., Болобан М.Л. Совершенствование мер охраны общественного порядка при проведении спортивно-массовых мероприятий // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2019. № 17-2. С. 163.

ОВД исключительно в целях оформления протокола об административном нарушении при невозможности его оформления на месте выявления такого правонарушения, если его оформление является обязательным. При этом ст. 27.2 КоАП РФ, вообще, не предполагает этих полномочий для должностных субъектов органов исполнительной власти регионов и органов муниципального управления. А ведь исключительно только они и могут оформить протокол. Получается, составить его они могут исключительно на месте правонарушения, но это бывает не всегда возможным. Еще более непростая ситуация имеет место быть с административным задержанием нарушителей, т.е. с кратковременным лишением их свободы, применяемым в особых случаях, на срок, который не превышает 3 часа. Осуществление полицией такого права (п. 5 ч. 2 ст. 14 Закона «О полиции») задерживать нарушителей, в отношении которых должностными субъектами региональных (либо муниципальных) властных органов ведется административное производство в сфере соблюдения правопорядка, выглядит весьма громоздким с точки зрения эффективности правоприменения.

Отдельное внимание необходимо обратить на изучение вопросов реализации и проведения в регионах массовых мероприятий. В предусмотренных законодательством случаях нормативные законодательные акты, касающиеся реализации условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, принимают и издают регионы. Соответственно, на таком уровне может реализовываться административная ответственность за их неисполнение.

Проблемные вопросы применения ОВД мер административного принуждения к нарушителям возникают и при проведении концертных, политических, театрально-зрелищных, рекламных, спортивных и других досуговых мероприятий.

В ст.3 Закона о полиции указывается на то, что «полиция при осуществлении своей правоохранительной деятельности руководствуется разными нормативно-правовыми актами РФ, а по вопросам охраны

общественного правопорядка и обеспечения публичной (общественной) безопасности региональными законами, изданными в пределах компетенции».

В связи с этим следует отметить определенные юридические разногласия, которые заключаются том, что согласно с ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ административные протоколы о нарушениях, нарушающих общественный правопорядок, могут составляются должностными субъектами полиции только в том случае, если делегирование этих полномочий регламентируется специальными соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики и правовому регламентированию в сфере внутренних дел, и региональными органами исполнительной власти о передаче некоторых полномочий. Порядок заключения вышеизложенных соглашений регулируется специальным нормативным актом Правительства РФ от 8 декабря 2008 года № 924.

А проект типового соглашения, разработанный Министерством внутренних дел РФ, в свою очередь предусматривает денежное вознаграждение за оказание полицейских услуг из бюджета субъекта РФ. Эта оплата должна покрывать расходы Министерства внутренних дел, связанные с составлением административных протоколов о нарушениях. Практика показала, что большинство регионов, а особенно дотационные, всегда испытывают многочисленные затруднения с поиском бюджетных средств на указанные расходные обязательства.

Таким образом, если исследовать вышеуказанные положения, то можно констатировать, что в современных реалиях существует явное несоответствие положений федерального законодательства: с одной стороны органы полиции должны руководствоваться при осуществлении своей сложной правоохранительной деятельности и федеральным и региональным законодательством, а с другой стороны должностные субъекты полиции могут составлять административные протоколы о нарушениях, предусмотренных ст. ст. 20.2, 20.2.2, 20.31, 20.32 КоАП РФ, юридическая ответственность за которые

предусмотрена региональным законодательством, только в случае присутствия соответствующего специального соглашения, заключённого между Министерством внутренних дел РФ и региональными органами исполнительной власти.

Для решения вышеозвученной проблемы можно сделать следующее: либо способствовать включению в административное законодательство (в частности КоАП РФ) другие (дополнительные) составы нарушений, посягающие на общественный правопорядок, юридическая ответственность за которые будет устанавливаться региональными законами, переместив их тем самым с уровня субъекта РФ на общефедеральный уровень.

Следующая проблема законодательного регулирования юридико-административной ответственности и наказания в исследуемой сфере заключается в том, что: «среди выявленных многочисленных причин совершения административных нарушений, предусмотренных ст. 20.20, 20.21 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ огромное место занимают низкий уровень репрессивности юридических наказаний и, прежде всего штрафных санкций».

Превентивная функция таких наказаний в современных реалиях не выполняется; у общественности создается впечатление о безнаказанном осуществлении данной правонарушительной деятельности, обыденности потребления алкогольных напитков, что приводит к приучению к такого рода незаконному поведению несовершеннолетних субъектов, не вызывая у них в потенциальном будущем времени стереотипов недопустимости таких поступков.

Анализ региональных НПА показывает, что во многих регионах России установлена юридическая ответственность за нарушение правопорядка и массовой (публичной) безопасности при реализации политических, культурно-зрелищных, праздничных и иных публичных (массовых) мероприятий.

Статьи, устанавливающие юридическую ответственность и наказание за совершение рассматриваемых правонарушений очень часто дублируются, при

этом в положениях данных норм, на наш взгляд, довольно проблемно выявить региональную законодательную специфику.

Для увеличения смысла превентивной функции юридического наказания предлагается зафиксировать больше размер наказания по ст. 20.20 и 20.21 КоАП РФ и предусмотреть в законе качестве юридической ответственности за несоблюдение норм, регламентирующихся указанными статьями, привлечение правонарушителя к обязательным работам.

Учитывая важность самой реализации права субъектов на проведение культурно-зрелищных, праздничных, политических и других массовых мероприятий, думается своевременным и целесообразным предусмотреть административную ответственность за несоблюдение общественного порядка и безопасности при реализации иных видов публичных мероприятий на государственном уровне в гл. 20 КоАП РФ, где необходимо установить единый размер штрафных санкций и исключить различные трактовки составов исследуемых юридических правонарушений.

Также отдельное внимание при рассмотрении тематики параграфа необходимо уделить вопросам взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии при охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Основной проблемой в данном случае видится не налаженный, «сырой» механизм взаимодействия двух правоохранительных структур при подготовке и проведении мероприятий по охране общественного порядка и общественной безопасности.

На этапе подготовки наблюдается дублирование действий по прогнозу, когда подразделения по ООП полиции и службы разведки Росгвардии, действуя в разносочиненном порядке, фактически, накапливают идентичные сведения, в совокупности никак не дополняющие друг друга. В результате, каждая служба занимается одним и тем же, тратя время на подготовку, фактически, зря.

На исполнительном этапе наблюдаются проблемы общей координации действий сил и средств, отсутствие принципа единоначалия. Формально, силы Росгвардии на время проведения мероприятий передаются в оперативное

управление органов внутренних дел. Однако фактически, сотрудники продолжают подчиняться своим руководителям. Как следствие – неизбежны конфликты и отсутствие принципа консолидации и комплексного подхода.

На наш взгляд, решение указанных проблем должно осуществляться на территориально-методическом уровне. Например, целесообразно заключать соответствующие соглашения о взаимодействии между территориальными органами полиции и Росгвардии. Данные соглашения должны носить персонифицированный и дифференцированный характер и касаться конкретных аспектов организации совместной службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

Таким образом, завершая исследование 2 параграфа, необходимо сделать вывод о следующих проблемных аспектах организации деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий:

1. Недостаточность информированности органов внутренних дел о предстоящем массовом мероприятии.
2. Отсутствие персонификации доведения необходимой информации и сведений.
3. Недостаточность подготовленности сотрудников полиции, участвующих в охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.
4. Проблемы взаимодействия с органами Росгвардии.

Решить указанные проблемы возможно посредством:

1. Внесения в Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» изменений. В частности, предлагается в часть 1 статьи 12 Закона добавить пункт 5.1 следующего содержания: «при поступлении уведомления о проведении публичного мероприятия незамедлительно направить в соответствующий территориальный орган внутренних дел копию уведомления, а также

приложенные к нему документы. В обязательном порядке совместно с уведомлением и документами направляется сопроводительное письмо с соответствующей информацией, подписанное руководителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления».

2. Обеспечения персонифицированного доведения полного объема информации о мероприятии, целях и задачах по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, до каждого сотрудника полиции, участвующего в данных мероприятиях.

3. Трансформации тактической подготовки сотрудников полиции, направление упора на профайлинг, общение с гражданами, а также общую правовую подготовку.

4. Заключение соглашений о взаимодействии между территориальными органами полиции и Росгвардии, по вопросам обеспечения совместной деятельности при подготовке и проведении мероприятий по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в рамках массовых мероприятий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проделанной работы можно сделать определённые умозаключения и соответствующие выводы.

Общественный порядок тесно связан с системой общественных отношений. Он регулирует и устанавливает нормальное функционирование общественных процессов, позволяет людям спокойно выполнять трудовые функции, а также проводить досуг в слаженной обстановке. Общественный порядок дает возможность реализации законных прав и интересов граждан, а также выдвигает требования по уважению достоинства личности

Система правоотношений в сфере реализации общественного порядка и общественной безопасности динамично функционирует.

При этом данные категории формируют не только законодательные, но и социальные нормы (нормы морали, религиозные нормы и т.д.).

Сущность «общественного порядка» включает в себя три группы общественных правоотношений:

1) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка управления, публичного порядка, формирующие нормальное функционирование общества и предотвращающее возможность нарушения законных прав и интересов граждан и государства;

2) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка в быту, дающие возможность гражданам нормально отдыхать, исполнять семейные обязанности, а также профилактика бесчинства и правонарушений в малой среде;

3) отношения, которые обеспечивают честь, достоинство личности и предотвращение противоправных действий, в которых читается пренебрежение к обществу».

При осуществлении охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий необходима и важна организация сотрудников полиции. Организация деятельности полиции включает в себя три основных

этапа, которые взаимосвязаны между собой и важны для реализации: подготовительный, исполнительный и финальный (заключительный).

Несмотря на достаточно эффективный уровень законодательного регламентирования оснований и порядка реализации исследуемых средств (мер) на практике в деятельности уполномоченных участников возникает немало правовых затруднений, в т.ч. связанных с незаконным их применением, ограничивающим приведению и законные интересы физических лиц. В связи с этим необходимо:

а) установить в законе о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и законах субъектов РФ перечень обязанностей органов исполнительной власти субъектов РФ и органов муниципального управления, которые направлены на обеспечение исключительно мер убеждения, а именно аудиальных информационных материалов на участников публичных зрелищ как метод «мягкого управления» с целью реализации правопорядка и обеспечения безопасности;

б) разработать законодательную базу для постановки на превентивный учет лиц, которые нарушили правила поведения участников при проведении определённых спортивных соревнований;

в) меры обеспечения производства по административным делам следует выделить в обособленную группу административно-принудительных мер, потому что помимо пресекающей цели, в таком случае можно выделить и иные цели их реализации; ж) принять специальный правовой акт (Закон) об основах административно-пресекающей деятельности (в таком случае необходимо учитывать, что в данном правовом акте практически невозможно предусмотреть все такие меры, в частности те, которые подчинены особенной сферы реализации и которые применяются исключительно в рамках отдельных производств); з) зафиксировать в Федеральном законодательстве о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях вопросы регламентирования административно-пресекающих мер и регламентации полномочий субъектов, которые их применяют.

В организации деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий можно выделить следующие проблемы:

1. Недостаточность информированности органов внутренних дел о предстоящем массовом мероприятии.
2. Отсутствие персонализации доведения необходимой информации и сведений.
3. Недостаточность подготовленности сотрудников полиции, участвующих в охране общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.
4. Проблемы взаимодействия с органами Росгвардии.

Решить указанные проблемы возможно посредством:

1. Внесения в Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» изменений. В частности, предлагается в часть 1 статьи 12 Закона добавить пункт 5.1 следующего содержания: «при поступлении уведомления о проведении публичного мероприятия незамедлительно направить в соответствующий территориальный орган внутренних дел копию уведомления, а также приложенные к нему документы. В обязательном порядке совместно с уведомлением и документами направляется сопроводительное письмо с соответствующей информацией, подписанное руководителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления».

2. Обеспечения персонализированного доведения полного объема информации о мероприятии, целях и задачах по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, до каждого сотрудника полиции, участвующего в данных мероприятиях.

3. Трансформации тактической подготовки сотрудников полиции, направление упора на профайлинг, общение с гражданами, а также общую правовую подготовку.

4. Заключение соглашений о взаимодействии между территориальными органами полиции и Росгвардии, по вопросам обеспечения совместной деятельности при подготовке и проведении мероприятий по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в рамках массовых мероприятий.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, №25, ст. 2954.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, №7, ст. 900.
4. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, №23, ст. 2277.
5. Федеральный закон от 21.12.1994 №68-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, №35, ст. 3648.
6. Федеральный закон от 12.08.1995 №144-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, №33, ст. 3349.
7. Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, №1, ст. 2.
8. Федеральный закон от 13.12.1996 №150-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ, 16.12.1996, №51, ст. 5681.
9. Федеральный закон от 31.05.1996 №61-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об обороне» // Собрание законодательства РФ, 03.06.1996, №23, ст. 2750.

10. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №345 (ред. от 16.01.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, №18 (часть IV), ст. 2188.

11. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 №Пр-2685) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Дата обращения: 05.02.2023].

12. Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Дата обращения: 05.02.2023].

## **II. Учебная, научная литература и иные материалы**

13. Авакьян С.А. Свободаобщественногомнения конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. - 2019. - №1. - С. 12 – 21.

14. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник / Под ред. А.П. Коренева. - М.: «Щит-М», 2019. - 384 с.

15. Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.А. Кудина- М.: »Норма», 2021. - 698 с.

16. Ахмедзянова С.А. Тактические действия сотрудников полиции при пресечении массовых беспорядков // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности: Сборник научных статей Материалы межвузовской научно-практической конференции – Иркутск: «ВСИ МВД РФ», 2020. - С. 15 - 18.

17. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2020. - №8. - С. 67 - 70.

18.Беликов А.П., Ярыгин И.И. К вопросу о природе и сущности административной ответственности // Административное право и процесс. - 2019. - №9. - С. 45 - 48.

19. Березин А.А. Меры административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий // Ленинградский юридический журнал. -2018. - № 3. - С. 127 - 134.

20. Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. - 2022. - № 9. - С. 51 - 57.

21. Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как социально-правовая категория // Административное право и процесс. - 2022. - № 11. - С. 33-35.

22. Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2022. – 219 с.

23. Бредихин И.Д. Административно-деликтное законодательство субъектов РФ в сфере охраны общественного порядка. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2022. – 24 с.

24. Брунер Р.А., Аносов А.А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. - 2019. - N 6. - С. 31 - 34.

25. Брунер Р.А. Правовое регулирование применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Современное право. - 2018. - N 1. - С. 70 - 72.

26. Ваньков А.В., Дубровин А.К. Правовая регламентация и задачи обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности: Сборник научных

статей Материалы межвузовской научно-практической конференции – Иркутск: «ВСИ МВД РФ», 2019. - С. 185 - 189.

27. Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. - 2019. - №2. – С. 44 – 54.

28. Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. - 1982. - №3. - С. 22 – 29.

29. Гараев А.А. Анализ взыскиваемости административных штрафов // Административное право и процесс. - 2020. - № 2. - С. 39 – 45.

30. Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2020. – 24 с.

31. Горбунова О.Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. - Вып. 8. - Иркутск, 1967. - С. 115 – 120.

32. Горелов С.А., Горбатов В.В., Асекретов О.К., Коченогов О.А., Кустов П.В., Лепин В.А. Инновационные подходы в организации работы сотрудников ОВД по обеспечению общественной безопасности // В книге: Инновационные подходы в решении проблем современного общества: монография. – Пенза: «Наука и просвещение», 2017. - С. 133 - 149.

33. Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2020. – 24 с.

34. Гречкина О.В. Административно-правовое регулирование в сфере противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при организации и проведении публичных мероприятий // Вестник СГЮА. - 2015. - № 4 (105). - С. 169 – 173.

35. Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. - М., 1983. - С. 91 – 94.

36. Захаров В. Ф. Актуальные вопросы административной ответственности за нарушения общественного порядка в период коммунистического строительства: автореф. дис. на соискание уч. степ.канд. юрид. наук. – Харьков, 1972. - 19 с.

37. Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан РФ на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2019. – 22 с.

38. Сафарьянов И.Ф. Тактика пресечения групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков // Вестник Уфимского юридического института МВД России. - 2018. - № 4. - С. 68 – 71.

39. Серегин А.В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском государстве // Труды высшей школы МООП РСФСР. – 1963. – № 8. – С. 246 – 260.

40. Серегин А.В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. - М., 1989. - С. 12 – 15.

41. Сеницина С.В., Нурсейдов Б. Некоторые проблемы, возникающие при определении понятий «общественный порядок» и «общественное место» в административно-правовой науке // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания Сборник материалов XXXIX Молодежной международной научно-практической конференции. Под общей редакцией С.С. Чернова. – Новосибирск: ООО «Центр развития научного сотрудничества», 2021. - С. 207 - 213.

42. Фомин П.П. Общественный порядок и общественная безопасность: Понятие и соотношение // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. - 2017. - № 1 (2). - С. 66 - 77.

43. Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. - 2021.- № 7. - С. 40 - 42.

44. Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности на региональном уровне // Пробелы в российском законодательстве. - 2020. - № 3. - С. 346 – 347.

45. Черепнин Е.С., Сорокина Ю.В. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности // Аспирантские тетради: сборник научных статей. – Воронеж: Воронежский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», 2018. – С. 177 – 180.

Материал вычитан, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником. Материал не содержит сведений, составляющих государственную и служебную тайну.

В.Ю. Елесеев