

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
**«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ»**

*На правах рукописи*

**БЕРЕЗИН Алексей Александрович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ  
НАРУШЕНИЯМ, ПОСЯГАЮЩИМ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК  
И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ  
ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

12.00.14 – административное право;  
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

***Научный руководитель:***

доктор юридических наук, доцент  
А.Ю. Соколов

Саратов - 2015

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Организационные основы административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....</b>	<b>20</b>
1.1. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты охраны в условиях проведения публичных мероприятий.....	20
1.2. Понятие и сущность административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	47
1.3. Система субъектов административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	62
<b>Глава 2. Структура мер административного принуждения, применяемых в сфере противодействия нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий.....</b>	<b>87</b>
2.1 Меры административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	87
2.2 Меры административного пресечения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	114
2.3 Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий.....	128

2.4 Меры административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	156
<b>Заключение.....</b>	<b>179</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>187</b>

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Диссертация посвящена исследованию вопросов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Свобода собраний, безусловно, является одним из основополагающих прав человека и гражданина, беспрепятственная реализация которого определяет демократическую, правовую сущность государства. Однако его осуществление не может носить бесконтрольный характер. Государство должно обеспечить баланс между интересами общества в лице конкретных его представителей и групп граждан, а также интересами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, защиты конституционного строя и общественной нравственности. Публичные мероприятия должны носить исключительно мирный, цивилизованный характер. Задача органов государственной власти заключается в том, чтобы, не нарушая и не ограничивая права граждан на свободу собраний, воспрепятствовать потенциальным и действительным правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в ходе их осуществления. Несогласованные публичные мероприятия либо мероприятия, цели которых заведомо направлены на подрыв общественной безопасности и общественного порядка, а также препятствующие нормальному функционированию органов государственной власти, объектов транспортной инфраструктуры, не отвечают требованиям построения демократического государства. Способность органов публичной власти российского государства эффективно им противодействовать подтверждается обширной практикой применения мер административного убеждения и принуждения в ситуациях проведения таких мероприятий, которые имели

место во многих субъектах Российской Федерации (г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Нижегородской, Самарской, Саратовской и др. областях). Как правило, данные публичные мероприятия планировались и проводились в целях выражения протеста против политики государства в сфере реализации избирательных прав граждан (в частности, после выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 2011 г., выборов Президента РФ 2012 г.), национальной политики (в г. Кондопога Республики Карелия в 2006 г., в г. Пугачёве Саратовской области в 2013 г.) с перспективой перерастания в массовые беспорядки.

Высокий уровень протестной активности населения отмечается также в докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Так, за 2013 год проведено свыше 76,6 тыс. публичных мероприятий с участием пяти миллионов человек, в том числе 337 несогласованных. Наибольшее число несогласованных публичных мероприятий зафиксировано в г. Москве (157), Санкт-Петербурге и Ленинградской области (21), республиках Дагестан (21) и Башкортостан (15). В качестве характерной тенденции в 2013 году отмечено перерастание локальных протестных публичных мероприятий, связанных с выражением мнений населения по значимым социально-экономическим вопросам, в противоправные действия (события в г. Москве, Воронежской и Саратовской областях)<sup>1</sup>.

Вместе с тем, предупредительные, пресекающие и карательные средства административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка не должны парализовать реализацию права граждан на свободу собраний. Они должны полностью отвечать требованиям законности. Деятельность законодательных органов государства также призвана обеспечить гарантированную – без

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт МВД России. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения 30.01.2015 г.)

излишних административных барьеров – возможность осуществления данного права. Следует отметить и усиление административно-наказательной политики государства, что требует соответствующей научной оценки.

Указанные обстоятельства актуализируют вопросы административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий и создают, несомненно, потребность в научном осмыслении соответствующих нормативных нововведений и современной правоприменительной практики, в том числе с проблемных позиций применения субъектами административной юрисдикции мер административного принуждения в случае нарушения соответствующих правил.

**Степень разработанности темы и теоретические основы исследования.** Советский период характеризуется появлением ряда работ ведущих учёных-административистов, в которых изложены проблемы административно-правовой охраны общественного порядка, которые имеют фундаментальное значение для науки административного права, а их теоретические положения актуальны и по сей день. Прежде всего, речь идёт о трудах М.И. Еропкина<sup>1</sup>, Л.Л. Попова<sup>2</sup>, А.В. Серёгина<sup>3</sup> и И.И. Веремеенко<sup>4</sup>.

В современный период следует отметить акцентированное внимание со стороны учёных-конституционалистов к исследованию либо общих, либо

---

<sup>1</sup> См.: *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1965. 215 с.

<sup>2</sup> См.: *Еропкин М.И., Попов Л.Л.* Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.: Лениздат, 1973. 328 с.

<sup>3</sup> *Серёгин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления: учебное пособие. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1975. 194 с.

<sup>4</sup> См.: *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1 М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. 111 с.; *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982. 112 с.

отдельных вопросов реализации прав граждан на организацию и проведение публичных мероприятий. По указанной проблематике были написаны две диссертационные работы<sup>1</sup>. Труды этих учёных внесли весомый вклад в развитие научных основ законодательного регулирования осуществления конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

В административно-правовой науке также представлена тематика, затрагивающая отдельные аспекты деятельности органов исполнительной и судебной власти по предупреждению, пресечению нарушений общественного порядка и привлечению виновных лиц к административной ответственности за совершение административных правонарушений, посягающих на установленный порядок организации и проведение публичных мероприятий. Вместе с тем, соответствующие диссертационные работы написаны по отдельным вопросам данной деятельности без комплексного исследования проблем административного противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Речь идёт о диссертациях, подготовленных М.А. Газимагомедовым<sup>2</sup> и И.А. Солодовым<sup>3</sup>. Также следует отметить диссертацию Д.А. Коротченкова, который исследовал административно-правовые вопросы охраны общественной безопасности и общественного порядка при проведении массовых мероприятий<sup>4</sup>. Однако данная работа имеет более широкий

---

<sup>1</sup> См.: *Яковенко М.А.* Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 242 с.; *Князева И.И.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 192 с.

<sup>2</sup> См.: *Газимагомедов М.А.* Административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 195 с.

<sup>3</sup> См.: *Солодов И.А.* Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 192 с.

<sup>4</sup> См.: *Коротченков Д.А.* Организация административно-правовой охраны общественного

предмет исследования, поскольку массовые мероприятия не тождественны публичным мероприятиям: последние являются разновидностью первых. Тем не менее, перечисленные работы заложили хорошую теоретическую основу для дальнейшего специального исследования вопросов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий.

Таким образом, представленная нами работа является первым диссертационным исследованием, в котором комплексно рассмотрены вопросы административно-правового противодействия указанным нарушениям.

В целях обоснования ключевых теоретических положений автор ссылался на исследования по административно-правовой тематике Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, Л.П. Волковой, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, А.И. Каплунова, А.В. Кирина, А.П. Ключниченко, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, И.В. Максимова, В.М. Манохина, Л.Л. Попова, О.С. Рогачёвой, А.В. Серёгина, П.П. Серкова, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, В.А. Тюрина, А.В. Филатовой, С.Е. Чаннова и др.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие при применении административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий.

**Предметом** исследования являются нормы законодательства о митингах, собраниях, демонстрациях, шествиях и пикетированиях,



регулирующие применение отдельных мер административного принуждения к организаторам и участникам публичных мероприятий, а также специального законодательства (о полиции, о частной детективной и охранной деятельности, об участии граждан в охране общественного порядка и др.), определяющего статус отдельных субъектов охраны общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий.

**Целью** исследования выступает доктринальный анализ нормативных, теоретических и организационных проблем применения административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий; выработка предложений, направленных на совершенствование законодательства о публичных мероприятиях и иных нормативных актов, а также на повышение эффективности деятельности по применению мер административного принуждения к организаторам и участникам публичных мероприятий.

Цель исследования обусловила постановку и решение следующих задач:

- исследование теоретических подходов к определению понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» в контексте их обеспечения в условиях организации и проведения публичных мероприятий;
- анализ законов и иных нормативных актов, регулирующих административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий;
- определение понятия административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий;

- установление системы органов публичной власти и негосударственных субъектов, участвующих в обеспечении общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий;

- исследование системы мер административного предупреждения, применяемых в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий;

- исследование системы мер административного пресечения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий;

- анализ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых к организаторам и участникам публичных мероприятий;

- исследование мер административной ответственности, применяемых в случае нарушения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий;

- разработка предложений, направленных на совершенствование нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок применения мер административного принуждения к организаторам и участникам публичных мероприятий.

**Методологическая основа исследования.** Методология исследования базируется на современных методах познания, на категориях, законах и принципах диалектической и формальной логики. При подготовке диссертации были использованы общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, аналитический, формально-юридический, сравнительно правовой, структурно-функциональный, логический анализ деятельности судебных органов (в том числе международных) в рамках применения и контроля над применением уполномоченными субъектами мер административного принуждения к организаторам и участникам публичных

мероприятий. Диалектический метод как метод научного познания применялся для рассмотрения категорий общественной безопасности и общественного порядка в их движении, развитии. Аналитический метод был использован для разложения предмета исследования на отдельные элементы и изучение каждого из этих элементов как необходимой части целого. Использование формально-юридического метода позволило определить ряд юридических понятий, имеющих значение для данного исследования, выявлять их признаки, провести классификацию, истолковать содержание правовых предписаний законодательства о публичных мероприятиях и иных нормативных актов. Сравнительно-правовой метод обеспечил возможность сопоставления отдельных элементов различных правовых систем, а именно положений нормативных актов, в целях выявления их общих и особенных свойств. Структурно-функциональный метод как подход в описании и объяснении систем, при котором исследуются их элементы и зависимости между ними в рамках единого целого, также был задействован для исследования системы субъектов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий.

В ходе исследования автор руководствовался фундаментальными положениями общей теории государства и права, используя современные достижения наук конституционного и административного права.

**Эмпирическую основу** диссертации образуют аналитические материалы, отражающие результаты правоприменительной деятельности по реализации административно-правовых средств воздействия на организаторов и участников публичных мероприятий. Кроме того, большую роль в исследовании избранной тематики сыграла практика Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, а также Верховного Суда Российской Федерации и нижестоящих судов общей юрисдикции, отражающая результаты их деятельности по назначению

административных наказаний и контролю соответствия федеральному законодательству правоприменительных актов о назначении организаторам и участникам публичных мероприятий мер административного принуждения.

**Нормативно-правовую основу** исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство о публичных мероприятиях, федеральные законы, определяющие правовое положение субъектов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные вопросы применения административно-принудительных мер, а также региональные законы, принятые в целях обеспечения реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий, по состоянию на 31 декабря 2014 г.

**Научная новизна** работы определяется совокупностью поставленных в ней задач и состоит в том, что на основе анализа законодательства о публичных мероприятиях автором было проведено комплексное исследование вопросов применения административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием федерального законодательства.

**На защиту вынесены следующие научные положения, имеющие признаки новизны:**

1. Выработан категориальный аппарат, содержащий определения понятий «административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий» и «административно-правовые средства противодействия правонарушениям в сфере

общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий».

*Административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий* – это комплекс организационных действий компетентных государственных и муниципальных органов, иных уполномоченных на то субъектов, осуществляемых в соответствии с нормами административного права и направленных на предупреждение, пресечение нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, привлечение виновных в их совершении лиц к административной ответственности, а также на обнаружение и нейтрализацию причин и обстоятельств, обуславливающих совершение правонарушений.

*Административно-правовые средства противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий* – это нормативно-правовые установления и меры, с помощью которых обеспечиваются общественный порядок и общественная безопасность в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий посредством предупреждения, пресечения правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности в целях удовлетворения интересов общества, государства и иных субъектов, чьи права затрагиваются проведением данных мероприятий.

2. Выявлены практические особенности применения контрольно-предупредительной меры административного принуждения в виде отказа в согласовании публичного мероприятия, который помимо законодательно определённых случаев может применяться в произвольном порядке органами исполнительной власти и местного самоуправления. В таких обстоятельствах

отсутствие нормативно закреплённых требований к ответу органа власти на уведомление о публичном мероприятии чревато административным произволом. Выходом из данной ситуации может быть внесение дополнений в ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» с установлением перечня обязательных сведений, которые должен содержать ответ, с указанием причины, по которой проведение публичного мероприятия в заявленном месте невозможно, сведений о других проводимых в данном месте мероприятиях в заявленное время. Предложение об изменении места и времени проведения мероприятия должно содержать вариант равноценной замены места и времени. Равноценной замена места может быть только в том случае, если будет предложена аналогичная по вместительности территория с учётом внутреннего территориального деления муниципального образования или города федерального значения.

3. Сформулирован вывод о том, что регулирование административно-пресекательных мер субъектами охраны правопорядка применительно к обеспечению общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий не должно носить разрозненный характер и соответствующие нормы должны быть введены в положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В частности, в ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» следует установить правило следующего содержания: «Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел либо должностным

лицом частной охранной организации, либо народным дружинником устранить данное нарушение».

Кроме того, ч. 2 ст. 17 данного закона может быть дополнена новым абзацем следующего содержания: «В случае участия в охране общественного порядка в месте проведения публичного мероприятия должностных лиц частной охранной организации либо народных дружинников они вправе оказывать содействие сотрудникам полиции в принятии необходимых мер по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации о частной детективной и охранной деятельности и законодательством Российской Федерации об участии граждан в охране общественного порядка».

4. В связи с усилением роли граждан в охране общественного порядка, оформленным в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», предлагается наделить членов народных дружин правом осуществлять такую меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление (с составлением протокола о доставлении), но это должно быть сформулировано как их право, но не обязанность. Поэтому предлагается в ст. 27.2 КоАП РФ ввести ч. 1.1, в которой установить правило о том, что помимо случаев, указанных в ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, доставление *вправе* применять народные дружинники. Данное предложение актуально для производства по делам об административных правонарушениях как в целом, так и по делам о правонарушениях в сфере подготовки и осуществления публичных мероприятий.

Сформулировано также предложение скорректировать административно-пресекательные функции организатора публичного мероприятия вкупе с наделением народных дружинников и ряда иных субъектов дополнительными полномочиями. В п. 11 ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

пикетированиях» установлено его право удалять с места проведения публичного мероприятия его участников, не выполнивших требование организатора не скрывать своё лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Очевидно, что организатор вправе использовать только вербально-психологические средства воздействия на участников публичного мероприятия. Поэтому в данной норме следует отразить такое правило: «Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия сотрудниками полиции, должностными лицами частной охранной организации либо народными дружинниками».

5. В ходе исследования новой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ) – выявлено, что она может применяться к участникам публичных мероприятий в рамках производства по делам о нарушениях порядка проведения публичных мероприятий (помимо иных случаев). В целях совершенствования содержания статей 27.12 и 27.12.1 КоАП РФ и унификации правил о медицинском освидетельствовании предлагается исключить из ст. 27.12 КоАП РФ положения о медицинском освидетельствовании на состояние опьянения, а в названии и содержании ст. 27.12.1 КоАП РФ расширить цель применения данной меры, сформулировав её следующим образом – «медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств, психотропных веществ и иных одурманивающих веществ, а также состояния опьянения». Для реализации положений данной статьи потребуется новый приказ Минздрава России, заменяющий два нормативных акта, утверждённых данным органом, –



Временную инструкцию о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения 1988 г., а также Правила медицинского освидетельствования на состояние опьянения 2003 г.

6. Обосновывается целесообразность дополнения санкции ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, где установлена ответственность за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации публичного мероприятия, предупреждением, поскольку возможны ситуации, когда организатор даже в случае подачи уведомления может по неосторожности нарушить иные правила, связанные с организацией и согласованием публичного мероприятия. Такие деяния не имеют высокой степени общественной вредности. Кроме того, они могут отвечать тем критериям, которые установлены в ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ для применения предупреждения.

7. Обосновывается бесперспективность создания муниципальной милиции для целей обеспечения общественной безопасности и общественного порядка на территории муниципальных образований, в том числе, при проведении публичных мероприятий. В этих целях предлагается исключить из ст. 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также из его переходных положений нормы об организации охраны общественного порядка на территории муниципальных районов и городских округов силами муниципальной милиции. Представляется целесообразным совершенствовать действующую модель охраны общественного порядка с ключевой ролью в этом МВД России, а не усложнять её созданием сомнительных с точки зрения эффективности структур на муниципальном уровне. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, установленные в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

пикетированиях» и иных законодательных актах и связанные с применением мер убеждения, контрольно-предупредительных мер, координацией их деятельности в этой сфере с органами внутренних дел, содействием созданию и функционированию добровольных народных дружин по охране общественного порядка и пр., являются достаточными для реализации конституционных положений об участии этих органов в охране общественного порядка.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Результаты данной диссертации могут быть использованы в дальнейших исследованиях как собственно вопросов применения административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, так и проблем административного принуждения в целом. Выводы и материалы работы могут применяться при преподавании курсов «Административное право» и «Административно-юрисдикционная деятельность» в юридических вузах и факультетах для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также для обучающихся по программам магистратуры. В диссертации имеются выводы и предложения, рассчитанные на их учёт федеральным законодателем при совершенствовании нормативных актов о публичных мероприятиях, а также законов, регулирующих правовое положение субъектов, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность при их проведении.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», где она прошла обсуждение и рецензирование.

Ключевые положения исследования докладывались на:

- III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения», которая состоялась 8 февраля 2013 г. на базе Евразийского научно-исследовательского института проблем права (г. Уфа);

- Международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки», состоявшейся 17 апреля 2013 г. (г. Краснодар);

- Международной заочной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы», состоявшейся 18 ноября 2014 г. на базе ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» (г. Саратов).

Материалы диссертации нашли отражение в семи научных статьях и тезисах докладов.

**Объём и структура работы** соответствуют логике и содержанию проведённого исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

## **Глава 1. Организационные основы административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий**

### **1.1. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты охраны в условиях проведения публичных мероприятий**

Право собираться мирно, без оружия является одним из важнейших основных прав человека, закреплённых в Конституции Российской Федерации (ст. 31)<sup>1</sup>. Конкретизируя положения Конституции РФ, федеральный законодатель юридически оформил возможность граждан организовывать и участвовать в проведении открытых, мирных, доступных каждому собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, объединяемых обобщающим понятием «публичные мероприятия»<sup>2</sup>, посредством которых осуществляется формирование и выражение общественного мнения, участие в управлении делами государства, а также прав и свобод граждан<sup>3</sup>.

Важность указанного права для построения демократического, правового государства и развития гражданского общества трудно переоценить, что неоднократно подчёркивалось как на внутригосударственном, так и на международном уровнях<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> См.: п. 1 ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>3</sup> См.: *Яковенко М.А.* Запрет реализации конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий в границах территорий, непосредственно прилегающих к зданиям и другим объектам: проблемы применения на практике // Российское правосудие. 2011. № 1. С. 37; *Ковешников Е.* Проведение публичных мероприятий – права и обязанности // Российская юстиция. 1994. № 1. С. 49.

<sup>4</sup> См.: *Дмитриев Ю.А.* Свобода манифестаций в СССР. М.: Манускрипт, 1991. С. 32-33; *Кистяковский Б.А.* Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии.

Гарантируя право граждан на организацию и проведение публичных мероприятий, с одной стороны, государство требует от их организаторов обеспечения в пределах своей компетенции общественного порядка и безопасности граждан, соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия его участниками. Нарушение общественного порядка рассматривается законом в качестве возможного основания для приостановления или прекращения публичного мероприятия.

В научной литературе не представлено единообразного подхода к определению понятий общественной безопасности и общественного порядка.

### *1. Общественный порядок.*

Данную категорию в полной мере можно рассматривать в качестве сложного социального явления. Однако, несмотря на то, что некоторые вопросы организации и проведения публичных мероприятий явились предметом пристального изучения известными учеными-административистами еще в конце XIX – начале XX в.в.<sup>1</sup>, а первое законодательное определение понятию «общественный порядок» было дано в Уставе о предупреждении и пресечении преступлений 1832 г.<sup>2</sup>, на сегодняшний день отсутствует единообразное понимание сущности данного термина, а также его соотношения с понятием общественной безопасности.

По утверждению В.В. Нехайчика, немаловажная роль в генезисе категории «общественный порядок» принадлежит процессу заимствования, постепенному проникновению в русский язык иностранных словосочетаний с их одновременным дословным переводом, что привело к изъятию из

---

1990. № 6. С. 144; *Нудненко Л.А.* Теоретические основы права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 69; *Тарновский Е.Н.* Четыре свободы. СПб: Нева, 1995. С. 84 и др.

<sup>1</sup> См.: *Тарасов И.Т.* Полицейское право. Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1891; *Ивановский В.В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд., испр. и доп. Казань: Тип. Еремеева, 1911.

<sup>2</sup> Устав о предупреждении и пресечении преступлений // Свод законов Российской Империи. Том XIV. С.-Пб., 1900.

русского языка устаревших словообразований и введению вместо них новых. Одной из таких категорий и стал общественный порядок с тем его содержанием, которое сегодня имеет место<sup>1</sup>. Так, в законодательстве ФРГ употребляется термин «die öffentliche Ordnung»<sup>2</sup>, содержательно аналогичный исследуемой категории.

Дефиниция общественного порядка, уяснение его сущности и содержания – весьма важная задача современной административно-правовой науки, которая обосновывается отсутствием единого подхода к определению данного термина и его широким использованием в законодательстве, научных работах, средствах массовой информации и общественной жизни. Отсутствие нормативно установленного определения понятия общественного порядка позволило ряду учёных сделать вывод не только о сложности исследуемого социально-правового явления, но и о существенном пробеле в российском законодательстве<sup>3</sup>.

Анализ проблемы понятия общественного порядка позволит более точно определить круг общественных отношений, составляющих его суть, уяснить характер и природу социальных норм, призванных регулировать и охранять эти отношения, определить компетенцию государственных органов и негосударственных субъектов по поддержанию на должном уровне общественного порядка при проведении публичных мероприятий.

---

<sup>1</sup> См.: *Нехайчик В.В.* Политико-правовой смысл мотивации категории «общественный порядок» // *Право и политика.* 2007. № 8. С. 124.

<sup>2</sup> См., например: Раздел 7 Уголовного кодекса ФРГ от 15 мая 1871 г. (с изм. от 23 апреля 2014 г.) «Преступления против общественного порядка» // *Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 (zuletzt geändert am 23. April 2014)* // *Reichsgesetzblatt.* 1871. S. 127; *Bundesgesetzblatt.* 2014. Teil I. Nr. 17. S. 410; Раздел 2 Части 3 Закона ФРГ об административных правонарушениях от 24 мая 1968 г. (с изм. от 10 октября 2013 г.) «Нарушения общественного порядка» // *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 (zuletzt geändert am 10. Oktober 2013)* // *Bundesgesetzblatt.* 1968. Teil I. Nr. 33. S. 481; *Bundesgesetzblatt.* 2013. Teil I. Nr. 62. S. 3786.

<sup>3</sup> См.: *Ястребова А.И.* Соотношение понятий «общественный порядок», «правопорядок», «конституционный порядок» // *Закон и право.* 2013. № 12. С. 16; *Макарейко Н.В.* Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996. С. 64.

В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова понятие «порядок» рассматривается как правильное, налаженное состояние, расположение чего-нибудь<sup>1</sup>.

В социологическом смысле под общественным порядком как социальной категорией понимается система экономических и идеологических отношений и связей определённой эпохи или страны<sup>2</sup>. В названном значении общественный порядок рассматривается как объект управления для всей политической системы и, в частности, для всех отраслей государственного управления<sup>3</sup>.

Ю.Е. Аврутин, рассматривая общественный порядок как обществоведческую категорию, указывает, что он возникает там и тогда, где и когда формируется общество как синоним социума, являющегося организационной формой совместной жизнедеятельности людей, суть которой состоит в упорядочении с помощью биологически не заданных регуляторов социальных отношений между людьми<sup>4</sup>.

Некоторые авторы выделяют социально-психологическую категорию общественного порядка при рассмотрении общественных отношений, составляющих содержание общественного порядка (как в социальном, социально-правовом, так и в правовом смысле)<sup>5</sup>. Необходимо отметить, что при уяснении содержания общественного порядка существенным моментом является учёт состояния участников общественных отношений. Таким образом, при совершении деяния, не согласующегося с предписаниями

---

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. 14-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1982. С. 502.

<sup>2</sup> См.: *Скуратов Ю.Н.* О конституционном содержании некоторых политических категорий // *Правоведение*. 1986. № 1. С. 24.

<sup>3</sup> См.: *Бредихин И.Д.* О понятии и содержании общественного порядка в административном праве // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2010. № 1. С. 209; *Адилов А.Н.* Понятие, содержание и сущность системы общественного порядка // *Административное право и процесс*. 2009. № 4. С. 7.

<sup>4</sup> См.: *Аврутин Ю.Е.* К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // *Административное право и процесс*. 2013. № 7. С. 32.

<sup>5</sup> См.: *Серёгин А.В.* Общественный порядок и образ жизни в условиях развитого социализма // *Советское государство и право*. 1978. № 4. С. 35.

социальных норм, действующих в сфере общественного порядка, происходит дезорганизация общественных отношений и в то же время причиняется определённый вред индивидуальному или общественному сознанию, душевному состоянию людей. Эмоционально-волевые и психические состояния индивидов и их общностей как участников общественных отношений являются важными компонентами общественного порядка<sup>1</sup>.

Это даёт основание рассматривать общественный порядок и как социально-психологическую категорию, поскольку люди оценивают поступки других участников общественной жизни, соизмеряя их с действующими в обществе предписаниями правовых и других социальных норм, прежде всего норм морали<sup>2</sup>.

Общественный порядок в юридической литературе принято характеризовать в широком и узком смыслах.

Л.П. Волкова, анализируя юридическую литературу советского периода, выделяет ряд общих позиций учёных-административистов относительно характерных особенностей общественного порядка, рассматриваемого в широком смысле:

- а) обусловленность общественного порядка системой общественных отношений, сложившихся в обществе;
- б) аккумуляция в категории «общественный порядок» всех сложившихся в обществе отношений под воздействием социальных норм;
- в) имманентное свойство общественного порядка быть объектом воздействия всей политической системы;
- г) значимость общественного порядка для реализации целей укрепления и развития государственного и общественного строя, защиты

---

<sup>1</sup> См.: *Бредихин И.Д.* Указ. соч. С. 210.

<sup>2</sup> См.: *Яценко С.С.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка (сравнительно-правовой аспект). Киев: Прогресс, 1986. С. 24.



жизни и здоровья граждан, неприкосновенности личности и неприкосновенности собственности<sup>1</sup>.

Постепенно данный подход в научной литературе начал подвергаться критике. В частности, Н.И. Загородниковым отмечено, что среди отношений между людьми существуют и такие, которые остаются за пределами сферы общественного порядка, в связи с чем нельзя представить себе жизнь людей, полностью урегулированную теми или иными юридическими либо неюридическими нормами<sup>2</sup>.

А.П. Ключниченко справедливо указывал, что если исходить из широкого понимания общественного порядка, трудно уяснить, какие стороны общественной жизни, какой порядок отношений между людьми требуется защищать, борясь с правонарушениями<sup>3</sup>.

В современный период отечественная правовая доктрина и законодательство оперируют понятием общественного порядка в узком его значении. Понимание общественного порядка в узком смысле носит прикладной характер и служит целям определения задач и компетенции отдельных правоохранительных органов государства, органов местного самоуправления и отдельных негосударственных субъектов, имеющих полномочия в сфере охраны общественного порядка.

О данной категории имеется упоминание в ст. 132 Конституции Российской Федерации и во многих других законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах. Определение данного понятия можно найти в законодательстве субъектов РФ. В частности, в ст. 1 Закона Челябинской области от 29 апреля 2004 г. № 227-ЗО «О соблюдении общественного

---

<sup>1</sup> См.: Волкова Л.П. Административно-правовой статус милиции общественной безопасности в системе МВД РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 10-11.

<sup>2</sup> См.: Загородников Н.И. Общественный порядок и пути его укрепления // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Ключниченко А.П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев, 1967. С. 70.

порядка на территории Челябинской области»<sup>1</sup> общественный порядок рассматривается как совокупность общественных отношений, обеспечивающих покой граждан и тишину, достойное поведение граждан в общественных местах. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 18 июля 2011 г. № 431-з «Об охране общественного порядка в Республике Башкортостан»<sup>2</sup> общественный порядок представляет собой систему сложившихся в обществе отношений, обеспечивающих обстановку безопасности, спокойствия, защиту нравственности, соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Как видно, данные определения друг от друга существенно отличаются.

В доктринальной литературе к настоящему времени также не выработано единой позиции применительно к сущности и содержанию категории «общественный порядок».

Если обратиться к трудам М.И. Еропкина, то данным автором общественный порядок рассматривался в качестве детерминированной интересами всего населения, регулируемой правовыми и моральными нормами, а также обычаями системы волевых общественных отношений, возникающих преимущественно в общественных местах. Вместе с тем, по его мнению, данные общественные отношения по своему характеру могут складываться и развиваться за пределами общественных мест, обеспечивая при этом охрану жизни и здоровья граждан, защиту их чести и достоинства, общественное спокойствие, неприкосновенность собственности, а также создавая условия для нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. 2004. № 4.

<sup>2</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 17. Ст. 1230.

<sup>3</sup> См.: *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1965. С. 7.

В структуру общественного порядка М.И. Еропкиным введены следующие четыре элемента:

а) своим содержанием общественный порядок имеет выраженную в поведении граждан систему волевых общественных отношений, порождённых их поступками;

б) нормы права и морали, а также обычаи выступают в качестве средств регулирования общественного порядка;

в) целью обеспечения общественного порядка является охрана жизни и здоровья граждан, защита их чести и достоинства, общественное спокойствие, неприкосновенность собственности, а также создание условий для нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций;

г) гарантией незыблемости общественного порядка являются демократические начала системы политико-правовых отношений в государстве<sup>1</sup>.

А.В. Серёгин определяет общественный порядок в качестве системы общественных отношений, урегулированной правовыми и иными социальными нормами, установление, развитие и охрана которых гарантируют поддержание общественного спокойствия, укрепление общественной нравственности, защиту чести и достоинства граждан<sup>2</sup>. Солидаризируясь с М.И. Еропкиным, он предполагает наличие возможности нарушения общественного порядка вне общественных мест, если затрагиваются права иных граждан.

Группами общественных отношений, составляющих содержание общественного порядка, по мнению данного автора, являются следующие:

а) общественные отношения, обуславливающие общественное спокойствие, скоординированность и динамичность важных для общества

<sup>1</sup> См.: *Еропкин М.И.* Указ. соч. С. 11.

<sup>2</sup> *Серёгин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления: учебное пособие. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1975. С. 17.

явлений и процессов, жизнедеятельности крупных коллективных субъектов или групп граждан, жителей населённых пунктов;

б) общественные отношения, благодаря которым гарантируется личное спокойствие людей, выраженное в их комфортном жизненном распорядке. Сюда относятся урегулированные, как правило, моральными нормами и обычаями отношения в сфере быта;

в) общественные отношения, обеспечивающие уважение общественной морали и нравственности и связанные с защитой чести и достоинства личности<sup>1</sup>.

Сущностное различие позиций авторов, работы которых были исследованы выше, таким образом, состоит в том, что А.В. Серёгиным общественные отношения, связанные с охраной жизни и здоровья, а также собственности не определены в качестве одного из элементов, составляющих структуру общественного порядка.

Исключение данного элемента из структуры общественного порядка можно найти и в научной литературе по уголовному праву. В частности, И.Н. Даньшин рассматривает общественный порядок как систему сформировавшихся на основе соблюдения правовых норм общественных отношений, призванных обеспечить общественную нравственность и общественное спокойствие, взаимоуважение, законопослушность граждан в рамках их поведения в общественных местах, отношений, возникающих при межличностном общении людей в обществе<sup>2</sup>.

В научной литературе также представлена точка зрения, согласно которой из содержания общественного порядка исключаются общественные отношения, связанные с охраной жизни и здоровья граждан, однако включаются социальные связи, обеспечивающие неприкосновенность собственности. Как полагает В.И. Зарубин, в качестве общественного

---

<sup>1</sup> См.: *Серёгин А.В.* Указ. соч. С. 15-17.

<sup>2</sup> См.: *Даньшин И.Н.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1973. С. 142-143.

порядка необходимо рассматривать совокупность общественных отношений, урегулированных правовыми и моральными нормами и обуславливающих уважение общественной нравственности, защиту чести и достоинства личности, достижение общественного спокойствия, соблюдение принятых в обществе стандартов поведения, нормальное функционирование юридических лиц, работу транспорта и неприкосновенность собственности<sup>1</sup>.

В указанных определениях авторы абстрагируются от привязки общественного порядка к признаку общественного места, предполагая, что общественный порядок может нарушаться не только в общественных местах. Однако следует отметить позицию ряда учёных-административистов, согласно которой содержание общественного порядка ограничено лишь теми общественными отношениями, которые возникают и развиваются в общественных местах. В качестве общественных мест при этом рассматриваются улицы, парки, скверы, набережные, площади, объекты спортивного, культурного назначения, общественный транспорт, организации общественного питания и иные открытые для доступа неограниченного круга лиц места, в которых находятся или могут находиться люди, а также удовлетворяются их всевозможные насущные потребности.

С позиции Ю.Е. Аврутина административно-правовое понимание общественного порядка предполагает рассмотрение в качестве такового правового, то есть урегулированного административно-правовыми нормами и находящегося под их защитой и охраной, порядка возникновения, изменения и прекращения социальных связей, складывающихся в общественных местах<sup>2</sup>. Апологетами подобной позиции являются также П.Л. Чижков<sup>3</sup> и К.М. Бишманов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 127.

<sup>2</sup> См.: Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 32.

<sup>3</sup> См.: Чижков П.Л. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты

Вместе с тем, такое выделение общественного места в качестве обязательного признака нарушения общественного порядка не основано на действующем законодательстве. В частности, законодатель, закрепляя в главе 20 КоАП РФ составы административных правонарушений, не всегда исходит из места их совершения, но также и из публичности соответствующих действий, заключающейся в предполагаемой адекватной оценке гражданами сущности возникающих и развивающихся в обществе конкретных отношений (на основе оценки поведения других людей) и определении ими в данной взаимосвязи своего социально-правового статуса<sup>2</sup>. Поэтому следует согласиться с позицией тех учёных-административистов, которые включают в структуру общественного порядка не только те отношения, которые возникают и развиваются в общественных местах, но иные имеющие свойство публичности отношения. Тем самым, не место совершения соответствующих действий, а их публичность, имеет главенствующее значение для квалификации большинства административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Представляется, что критерий публичности должен являться определяющим при разработке дефиниции общественного порядка.

На наш взгляд, под *общественным порядком* следует понимать урегулированную правовыми нормами совокупность общественных отношений, обеспечивающих защиту чести и достоинства личности, поддержание общественной нравственности, общественного и личного спокойствия. При этом словосочетание «общественное место» не следует упоминать в определении данного понятия в связи с тем, что оно не может

---

посягательства административных правонарушений, связанных с нарушением правил оборота оружия // Закон и право. 2006. № 8. С. 44.

<sup>1</sup> См.: Бишманов К.М. Общественный порядок как объект управленческого воздействия // Вестник академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 10. С. 47.

<sup>2</sup> Бочаров С.Н. Общественный порядок как объект государственно-правовой охраны // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 9. М., 2002. С. 32.

служить критерием для определения пространственных границ применения полномочий уполномоченными органами и должностными лицами в целях обеспечения общественного порядка<sup>1</sup>.

## *II. Общественная безопасность.*

Не существует также единства мнений по поводу доктринального определения понятия общественной безопасности.

В первую очередь следует обратить внимание на конституционное установление предметов исключительного ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Дело в том, что «безопасность» согласно п. «м» ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении РФ, а «общественная безопасность» в соответствии с п. «б» ст. 72 Конституции РФ – в совместном ведении. Данное конституционное предписание представляется оправданным, поскольку общие положения, касающиеся безопасности, принципы, а также силы и средства её обеспечения должны устанавливаться исключительно федеральным законодателем. Регулирование же отдельных видов безопасности (общественной, экологической и др.) должно осуществляться и на федеральном, и на региональном уровне, что диктуется принципами федеративного устройства государства.

Законодательное определение понятия «безопасность» содержалось в ст. 1 утратившего силу Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»<sup>2</sup>, в соответствии с которой безопасность понималась как состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

---

<sup>1</sup> См.: *Ястребова А.И.* Соотношение понятий «общественный порядок», «правопорядок», «конституционный порядок» // Закон и право. 2013. № 12. С. 18.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

Следует отметить, что действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>1</sup> называет некоторые виды безопасности, объединяя их понятием «национальная безопасность» (безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности), но не раскрывает их содержание. Кроме того, законодатель оставляет перечень видов безопасности открытым, ориентируя на иное законодательство, в котором они и должны быть определены.

Классифицировать виды безопасности можно по разным основаниям. В зависимости от источников опасности, среды их возникновения можно выделить природную, техногенную и социальную безопасность.

Если исходить из разделения общественной жизни на четыре основные сферы: политическую, экономическую, социальную и духовно-культурную, то таким же образом можно выделить и соответствующие виды безопасности.

Можно отметить типологию видов безопасности по субъектам, её обеспечивающим: безопасность, обеспечиваемая государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами.

В зависимости от объекта защиты (права и свободы личности, общества и государства) можно назвать три вида безопасности: безопасность личности, общественную безопасность и государственную безопасность. Вместе с тем, в рамках этих трёх основных видов в научной литературе выделяются и другие виды безопасности. В.А. Мальцев, изучая юридическую и справочную литературу, в структуре трёх основных разновидностей национальной безопасности – личной, общественной и государственной – насчитал ещё свыше 290 различных видов безопасности, в том числе 168

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.



видов государственной безопасности, 83 вида общественной безопасности и 39 видов личной<sup>1</sup>.

Обобщающим понятием, аккумулирующим все виды безопасности, на сегодняшний день является категория «национальная безопасность». Это следует не только из названного закона, но и из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утверждённой Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537<sup>2</sup>. При этом общественная безопасность выступает в качестве одного из трёх основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации наряду с национальной обороной и государственной безопасностью.

Так, под национальной безопасностью в стратегии понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Вместе с тем, в научной литературе можно встретить точку зрения, согласно которой национальная безопасность выделяется наряду с общественной, государственной и личной и рассматривается в качестве урегулированного правовыми нормами состояния защищённости конституционных и иных законных интересов нации, заключающееся в отсутствии связанных с контролируруемыми или санкционируемыми государством правомерными действиями физических и юридических лиц природных или техногенных факторов окружающей среды, с которыми связана возможность причинения вреда этим интересам, а также в отсутствии

---

<sup>1</sup> Мальцев В.А. Соотношение и взаимосвязь между различными видами безопасности в России: (конституционной, национальной, государственной, общественной, личной, информационной) // Проблемы правоведения. 2003. № 1. С. 57.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

правонарушений и юридических казусов, обуславливающих возникновение или развитие указанных факторов окружающей среды<sup>1</sup>.

Определения понятия общественной безопасности в Стратегии не содержится, однако указаны стратегические цели обеспечения общественной безопасности, а также основные источники угроз национальной безопасности в сфере общественной безопасности в её неразрывной связи с государственной безопасностью.

Так стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, её независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются, в частности, деятельность отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране.

В названной Стратегии государственная и общественная безопасность рассматриваются в единстве. Вместе с тем, следует полагать, что только государственная безопасность имеет специфический объект –

---

<sup>1</sup> См.: *Стахов А.И.* Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. С. 23.

государственный суверенитет, территориальную целостность Российской Федерации, её конституционный строй.

Что же касается общественной безопасности, то на уровне правовых актов государства её официальное определение закреплено в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации<sup>1</sup>, где в качестве таковой рассматривается состояние защищённости человека и гражданина, духовных и материальных ценностей общества от преступлений и иных противоправных посягательств, межнациональных и социальных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Тем самым, отличие общественной безопасности от государственной можно провести по объектам, защищённость которых обеспечивается, т.е. в первом случае это права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, а во втором – то, что было указано выше.

Личная же безопасность – это состояние защищенности отдельной личности, находящейся в некоторой обособленности, или система субъективных прав, которые могут быть реализованы гражданином для защиты себя и своих близких от различных противоправных посягательств и иного рода угроз<sup>2</sup>.

Н.А. Босхамджиева делает вывод о том, что обеспечение общественной безопасности является самостоятельной специфической отраслью государственной деятельности, и в недалёком будущем предстоит качественно новое реформирование правоохранительных структур и создание эффективной, рациональной и специализированной системы государственного управления в сфере обеспечения общественной

---

<sup>1</sup> Утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М.: Дело и Сервис, 2004. С. 356.

безопасности, адекватной современной общественно-политической и экономической ситуации<sup>1</sup>.

Как полагает Д.А. Коротченков, общественная безопасность означает состояние защищённости тех интересов личности, которые общество и, соответственно, законодатель признают жизненно важными лишь на определённой стадии общественного развития. В качестве пробела законодательного регулирования и ключевой предпосылки различия мнений по поводу содержания категории «общественная безопасность» и её соотношения с понятием общественного порядка данный автор рассматривает отсутствие чётко определённого нормами права перечня таких интересов как объектов общественной безопасности<sup>2</sup>.

Перечень объектов общественной безопасности раскрывается некоторыми авторами в формулируемых ими определениях данного понятия. Так С.М. Микаилов, анализируя различные подходы к трактовке термина «общественная безопасность», определяет её как состояние защищённости жизни и здоровья граждан, имущественных интересов физических и юридических лиц, общественного спокойствия, нормальной деятельности общественных и государственных институтов, позволяющее обеспечить конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, устойчивое развитие и безопасность Российской Федерации, а также способность к эффективному предотвращению или устранению различного рода опасностей и угроз прогрессу и развитию<sup>3</sup>.

Иная направленность размышлений по поводу общественной безопасности имеет место у А.И. Стахова, который приводит определение её

---

<sup>1</sup> См.: *Босхамджиева Н.А.* Современные проблемы административно-правового обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации // *Юридический мир.* 2012. № 11. С. 26.

<sup>2</sup> См.: *Коротченков Д.А.* Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 25-26.

<sup>3</sup> См.: *Микаилов С.М.* Деятельность вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения общественной безопасности // *Закон и право.* 2013. № 6. С. 80.

понятия, схожее со сформулированным им же определением понятия национальной безопасности. Под общественной безопасностью он понимает урегулированное правовыми нормами состояние защищённости конституционных и иных законных интересов гражданского общества, заключающееся в отсутствии связанных с контролируемыми или санкционируемыми государством правомерными действиями физических и юридических лиц природных или техногенных факторов окружающей среды, с которыми связана возможность причинения вреда этим интересам, а также в отсутствии правонарушений и юридических казусов, обуславливающих возникновение или развитие указанных факторов окружающей среды<sup>1</sup>. Таким образом, данный автор придаёт значение не перечню интересов в качестве объектов безопасности, а их носителю: в данном случае им является гражданское общество.

На наш взгляд, под *общественной безопасностью* следует понимать состояние защищённости человека и гражданина (в том числе, чести и достоинства, жизни и здоровья), материальных и духовных ценностей личности и общества от преступлений, административных и иных правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Неоднозначным в теории административного права является вопрос о соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Существует мнение о необходимости рассмотрения данных категорий с позиции их соотношения как целого и части. В качестве сторонника такой точки зрения можно назвать С.В. Нестерова<sup>2</sup>, а также ряда других учёных<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Стахов А.И.* Указ. соч. С. 23.

<sup>2</sup> См.: *Нестеров С.В.* Общественная безопасность как правовая категория // *Аграрное и земельное право.* 2012. № 12. С. 104.

<sup>3</sup> См.: например: *Бояр В.М., Шамрай В.Н.* Теоретико-правовое обеспечение общественной безопасности и общественного порядка в современных условиях // *Бизнес в законе.* 2012.

Существует и иная позиция, в соответствии с которой категория «общественный порядок» содержательно уже, нежели категория «общественная безопасность». В частности, по мнению А.В. Готовцева, если предназначением общественного порядка является обеспечение безопасности только граждан, то общественной безопасности – обеспечение неприкосновенности и иных благ и объектов, в частности, собственности, безопасной работы представляющих угрозу для общества и человека источников повышенной опасности. Из этого он делает вывод о более широком содержании понятия «общественная безопасность» по сравнению с общественным порядком<sup>1</sup>.

Если исходить из содержания действующего законодательства, то нет оснований полагать, что данные понятия можно подобным образом соотносить. Как целое и часть они рассматриваться не могут, поскольку упоминаются в законодательстве в качестве самостоятельных объектов охраны (в частности, в Конституции РФ, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>2</sup>, в КоАП РФ, в котором Глава 20 имеет название «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»). Однако это не означает, что между ними отсутствует взаимосвязь.

Согласно точке зрения И.И. Веремеенко, под общественным порядком следует понимать порядок отношений в общественных местах, обусловленный потребностями общества и обеспечивающий общественную безопасность и безопасность личности, гарантируя, таким образом, скоординированность и динамичность общественной жизни, а также общественное спокойствие. Отсюда следует, что обеспечение общественной

---

№ 3. С. 164.

<sup>1</sup>См.: *Готовцев А.В.* Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 13.

<sup>2</sup>Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

безопасности и безопасности личности образует цель установления и поддержания общественного порядка<sup>1</sup>. Солидаризируясь с И.И. Веремеенко и указывая на аналогичные цели поддержания общественного порядка, Е.А. Черепанов конкретизирует ожидаемый конечный результат такой деятельности в виде обеспечения надлежащих условий для создания нормальной среды, в которой будет проходить жизнедеятельность людей<sup>2</sup>. Содержательно схожая позиция изложена в диссертационном исследовании А.И. Павловского<sup>3</sup>.

В научных трудах по уголовному праву изложенная точка зрения также представлена. Например, П.Ф. Гришаев рассматривал в качестве общественного порядка такой порядок отношений, возникающих в сфере социального взаимодействия, в соответствии с которым все члены общества должны придерживаться правил, которые урегулированы не только правовыми нормами, но и нормами морали. Гарантией общественной безопасности является соблюдение данных норм всеми членами общества, что обеспечивает повседневную жизнедеятельность граждан в безопасных условиях<sup>4</sup>.

Фактором, обуславливающим взаимосвязь общественной безопасности и общественного порядка, является реализация потребности граждан в обеспечении неприкосновенности их чести и достоинства, общественного и личного спокойствия. С этой точки зрения спорной является позиция учёных-административистов, рассматривающих в качестве общественной безопасности такое состояние защищённости общества и гражданина,

---

<sup>1</sup> *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1 М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 18.

<sup>2</sup> *Черепанов Е.А.* Общественная безопасность: теоретико-правовые и организационные проблемы ее обеспечения // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 9. М., 2002. С. 46.

<sup>3</sup> См.: *Павловский А.И.* Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 23-24.

<sup>4</sup> См.: *Гришаев П.Ф.* Преступления против общественной безопасности и порядка. М.: ВЮЗИ, 1959. С. 4.

которое обусловлено исключительно нейтрализацией факторов риска причинения вреда жизни и здоровью граждан, а также их собственности<sup>1</sup>. Ухудшение состояния здоровья человека может быть вызвано и посягательствами на честь и достоинство субъекта. В то же время сложно достигнуть общественного и личного спокойствия, не гарантировав безопасность жизни и здоровья, неприкосновенность собственности.

Кроме того, Н.В. Баландина, анализируя взаимосвязь категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность» с позиций ответственности государства перед обществом, отдельными гражданами, справедливо отмечает, что они отражают не только содержание основных функций государства (установление стандартов безопасности, защита и обеспечение от внутренних посягательств, в том числе преступности, а также от внешних посягательств), но и юридических функций права. Право является государственным регулятором общественных отношений, т.е. устанавливает нормы безопасности, порядка (регулятивная функция), а также при помощи системы компетентных государственных органов обеспечивает, гарантирует и защищает безопасность и порядок в обществе (охранительная функция)<sup>2</sup>.

С учётом позиции Д.А. Коротченкова<sup>3</sup> необходимо выделить следующие особенности публичных мероприятий, которые налагают отпечаток на деятельность уполномоченных субъектов по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка.

1. Данные мероприятия, как и любые другие массовые мероприятия, изначально предполагают наличие определённых общностей граждан, активно в них участвующих или присутствующих в роли зрителей. В иных

---

<sup>1</sup> См., например: *Кондрашов Б.П.* Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения. М.: Щит-М, 1998. С. 16-17.

<sup>2</sup> См.: *Баландина Н.В.* Общественный порядок и общественная безопасность – зона ответственности государства перед обществом // *Правовая культура.* 2011. № 2. С. 67.

<sup>3</sup> См.: *Коротченков Д.А.* Указ. соч. С. 38-40.



ситуациях мероприятие сложно назвать публичным, за исключением случая проведения пикетирования одним человеком.

Далеко не всегда такая общность характеризуется упорядоченным вхождением в неё индивидов. Во многом она образуется по принципу случайного вхождения в неё людей. Отсутствие строго установленных границ такой общности, неопределённость её количественного и качественного состава не способствуют рассмотрению её в виде целостной системы.

2. Характерным признаком публичных мероприятий является их организованное проведение, обусловленное заранее поставленными целями и предварительно изъявленной инициативой субъектов, которым законом не запрещено быть организаторами подобных мероприятий.

Следовательно, необходимо проводить различие между публичными мероприятиями и неорганизованными стихийными скоплениями граждан с отсутствием организаторов и, соответственно, заранее поставленных целей.

3. Публичные мероприятия проводятся в общественных местах. Необходимо отметить отсутствие в федеральном законодательстве определения понятия «общественное место».

В научной литературе неоднократно предлагалось сформулировать определение понятия общественного места и закрепить его на законодательном уровне<sup>1</sup>. Значимость установления законодательной дефиниции общественного места обуславливается тем, что этот термин широко используется в законах и иных нормативно-правовых актах федерального и регионального уровня, регулирующих отношения в сфере правопорядка<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Мотрович И.Д.* О некоторых правовых аспектах, способствующих совершению правонарушений в общественных местах // *Закон и право.* 2010. № 2. С. 23; *Денисенко В.В.* Детерминизм категорий «общественный порядок» и «общественное место» // *Философия права.* 2012. № 2. С. 43.

<sup>2</sup> См.: *Мотрович И.Д.* О проблеме понятия «общественное место» // *Закон и право.* 2010.

Поскольку в федеральном законодательстве официального определения понятия общественного места не существует, то учёными-правоведами формулируются его доктринальные определения. В частности, под ним понимается любое место, где находится большое скопление людей, либо место, где такое скопление возможно<sup>1</sup>. Однако такое толкование подходит не к каждому общественному месту, если судить о тех местах, которые иногда перечисляются законодателем в отдельных законах. Например, для целей противодействия незаконной продаже и употреблению алкогольной продукции законодателем перечислены следующие общественные места: детские, образовательные, медицинские организации, объекты спорта и прилегающие к ним территории; организации культуры; все виды общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, остановочные пункты его движения, автозаправочные станции; оптовые и розничные рынки, вокзалы, аэропорты и прилегающие к таким местам территории; нестационарные торговые объекты; двory, детские площадки, подъезды, лифты и лестницы жилых домов, лестничные площадки, зоны рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, городскими садами, скверами, парками, пляжами, озёрами, прудами, водохранилищами, в границах иных территорий, предназначенных и используемых для занятий спортом и физической культурой, отдыха и туризма)<sup>2</sup>.

Кроме того, в литературе иногда упоминаются категории общественных мест с выделением:

---

№ 1. С. 22.

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юристъ, 2002.

<sup>2</sup> См.: ч. 2 и 3 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

а) общественных мест постоянного пользования (улиц, площадей, парков, скверов, магистралей и т.д.);

б) общественных мест временного пользования (магазинов, ресторанов, кафе, стадионов, театров и т.д.);

в) общественных мест эпизодического пользования (лесов, полей, рек, озёр, горных склонов во время проведения на них каких-либо мероприятий – спортивных соревнований, народных гуляний, концертов, фестивалей, зарниц и т.д.)<sup>1</sup>.

В судебной практике нередко возникают спорные вопросы отнесения тех или иных мест к общественным. Например, решением Московского областного суда от 4 сентября 2014 г. по делу № 12-2506/14<sup>2</sup> было отменено постановление нижестоящего суда и прекращено производство по делу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ ввиду отсутствия признаков общественного места. Из материалов данного дела следует, что оно возбуждено в связи с нецензурной бранью гражданина в общественном месте. При этом в качестве такового в протоколе об административном правонарушении и постановлении по делу был указан земельный участок, находящийся в собственности физического лица, на котором расположен жилой дом. В своём решении судья Московского областного суда указал, что если исходить из требований действующего законодательства, то такой участок к общественным местам относить нельзя. Вместе с тем, на наш взгляд, такое деяние общественное спокойствие однозначно нарушает, поскольку общественно вредные последствия возникают не на данном участке, а на прилегающей к нему территории, на которой могут находиться или находятся прохожие.

Имеются примеры установления определения понятия общественного места в административно-деликтных законах субъектов РФ, но при этом

---

<sup>1</sup> См., например: Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 683.

<sup>2</sup> Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».

используется только метод их перечисления без раскрытия сущности общественного места. Так, в Законе Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2003-IV «Об административных правонарушениях»<sup>1</sup> под общественными местами понимаются территории общего пользования, в том числе улицы, парки, скверы; автомобильные и железные дороги как в пределах населенного пункта, так и между населенными пунктами; остановки общественного транспорта; территории, на которых осуществляется строительство; места общего пользования в жилых домах – межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, крыши; придомовые территории, прилегающие к жилым домам и образовательным организациям (примыкающие к домам земельные участки с находящимися на них зелеными насаждениями); площадки (детские, спортивные, игровые, хозяйственные) на территории микрорайонов и групп жилых домов, в том числе спортивные сооружения домов-интернатов для детей, престарелых и инвалидов, общежитий и гостиниц, места, предназначенные для использования в сфере развлечения, досуга, торговли; территории вокзалов, аэропортов; водоёмы, их береговые полосы и водоохранные зоны, иные места, определяемые как общественные для целей данного закона.

Вместе с тем, считаем целесообразным присоединиться к позиции тех авторов, которые полагают необходимым в федеральном законодательстве установить определение понятия общественного места, которое было бы актуальным для целей противодействия любым нарушениям общественного порядка, а не только отдельным антиобщественным явлениям (табакокурению, употреблению алкогольной продукции и т.п.).

В качестве *общественных мест*, на наш взгляд, следует рассматривать территории и помещения в пределах муниципального образования, предназначенные для постоянного или временного пребывания людей,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Республики Бурятия. 2011. № 4-5.

имеющие свободный доступ для неопределённого круга лиц и в которых гарантируется защита прав граждан от нарушений общественного порядка.

Должностные лица органов, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность в местах проведения публичных мероприятий, должны учитывать ряд обстоятельств, повышающих степень угрозы названным объектам охраны в связи с проведением данных мероприятий, что обуславливает необходимость повышенного внимания с их стороны к охране соответствующих социальных отношений. К таким обстоятельствам можно отнести следующие<sup>1</sup>.

1. Публичное мероприятие может аккумулировать в себе большие массы людей, собравшихся на незначительной по площади территории. Данный фактор способен оказать деструктивное воздействие на общественное и личное спокойствие граждан, на условия их жизнедеятельности, нормальную работу организаций и функционирование транспорта. Это обстоятельство учтено законодателем с установлением им правил о предельных нормах заполняемости территорий в ст. 5, 8, 12 и 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

2. Следует иметь в виду, что публичные мероприятия сопряжены с возникновением феномена «стадного инстинкта», описанного ещё в конце XIX – начале XX века, в том числе, С. Сигеле<sup>2</sup>, Г. Лебоном<sup>3</sup> и З. Фрейдом<sup>4</sup>.

В частности, З. Фрейд в своей работе «Психология масс и анализ Я» (1921) указывает на выявляемые в массе обширные аффективные связи, обуславливающие недостаток самостоятельности и инициативы у отдельного человека, однородность его реакций с реакциями всех остальных, его

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Коротченков Д.А.* Указ. соч. С. 41-44.

<sup>2</sup> См.: *Сигеле С.* Преступная толпа. Опыт коллективной психологии. М.: Академический Проект, 2011. 128 с.

<sup>3</sup> См.: *Лебон Г.* Психология народов и масс. СПб.: Макет, 1995. 311 с.

<sup>4</sup> См.: *Фрейд З.* Вопросы общества и происхождение религии. М.: ООО «Фирма СТД», 2008. 607 с.

понижение до уровня массового индивида. Более того, масса, рассматриваемая как единое целое, обнаруживает в себе такие черты, как ослабление интеллектуальной деятельности, неспособность проявлять умеренность, аффективная несдержанность, склонность переходить границы дозволенного поведения, что открывает картину регрессии душевной деятельности<sup>1</sup>.

Подобные характеристики массы при наличии протестной основы публичного мероприятия способны привести к групповым нарушениям общественного порядка, массовым беспорядкам.

3. Проводимые параллельно публичные мероприятия полярной идеологической направленности способны обусловить возможность перерастания политических и иных противоречий в реальный конфликт, ставящий под угрозу общественный порядок и общественную безопасность. В частности, широко известные «Русские марши», проводимые общественными объединениями националистического толка в различных городах России, неоднократно (в 2009-2011 гг.) отмечались столкновениями националистически настроенных участников с «антифашистами», проводившими параллельно собственные шествия, на что потребовалось применение административно-принудительных мер сотрудниками органов внутренних дел.

4. Угроза терроризма является важнейшим фактором, обуславливающим необходимость акцентированного внимания к публичным мероприятиям со стороны субъектов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, прежде всего, сотрудников органов внутренних дел. Это определяется тем, что массовые скопления людей является основными объектами террористических посягательств. Российское государство постоянно испытывает на себе последствия атак террористов, жертвами которых становятся десятки граждан. За последние пять лет, т.е. с

---

<sup>1</sup> Там же. С. 109.

2010 г., был совершён ряд крупных террористических актов в г. Москве, в ряде республик Северного Кавказа, Ставропольском крае, в г. Волгограде. Не исключены подобные акты и при проведении публичных мероприятий.

Таким образом, по итогам рассмотрения вопросов данного параграфа можно констатировать, что общественный порядок и общественная безопасность представляют собой сложные правовые явления. Отсутствие законодательного регулирования определений данных понятий на федеральном уровне породило в научной литературе много их трактовок, которые были рассмотрены нами с формулированием собственных вариантов их дефиниции. Для целей данного исследования данные явления имеют определяющее значение, поскольку являются основными объектами охраны при проведении публичных мероприятий, особенности которых обуславливают необходимость со стороны субъектов правоохраны уделять повышенное внимание противодействию возможным и действительным правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка при их организации и проведении.

## **1.2. Понятие и сущность административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий**

Противодействие в толковых словарях рассматривается как действие, служащее препятствием к проявлению, развитию другого действия, сопротивление. Такое понимание данного термина можно обнаружить в словаре С.И. Ожегова<sup>1</sup>. Кроме того, в словаре В.И. Даля глагол «противодействовать» означает перечить, идти противу, наперекор, мешать и стараться уничтожить другое действие<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. 14-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1982. С. 555.

<sup>2</sup> См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 тт. Т. 3. М.: ОЛМА-

Термин «противодействие» нередко используется федеральным законодателем для обозначения деятельности органов государственной власти по предотвращению возникновения негативных правовых явлений, выявлению и пресечению различного рода незаконной деятельности, устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также по минимизации их негативных последствий. Так, в нормах федерального законодательства установлены основы административно-правового противодействия терроризму<sup>1</sup>, экстремистской деятельности<sup>2</sup>, коррупции<sup>3</sup>, легализации доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма<sup>4</sup>, неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком<sup>5</sup> и др. При этом законодатель либо даёт определение понятия противодействия той или иной незаконной деятельности, либо формулирует перечень мероприятий, составляющих его содержание. В целом следует отметить фактически однотипную конструкцию, используемую законодателем для определения перечня мер, образующих содержание противодействия названным негативным явлениям.

В то же время, если анализировать законодательство о порядке организации и проведения публичных мероприятий и иное законодательство, косвенно затрагивающее данный вопрос, то легального определения понятия

---

ПРЕСС, 2002. С. 422.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228

<sup>4</sup> Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4193.



противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка при их проведении в нём не содержится. В связи с этим актуальным является вопрос об упорядочении комплекса мероприятий, направленных на противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях проведения публичных мероприятий, в целях приведения его в систематизированный вид.

Выработка научной концепции системы мер, составляющих административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, призвана повысить качество организации данной деятельности. Это связано с тем, что система в целом функционирует на порядок более продуктивно, нежели её отдельные элементы, образующие совокупность, если суммировать одноимённые результаты их функционирования<sup>1</sup>. Иными словами, это означает, что применение на практике соответствующих мер в разрозненном виде, а не во взаимодействии различных субъектов правоприменения, не будет способствовать эффективности такого противодействия.

Административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий – это комплекс организационных действий компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных уполномоченных на то субъектов, осуществляемых в соответствии с нормами административного права и направленных на предупреждение, пресечение нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, привлечение виновных в их совершении лиц к административной ответственности, а также на выявление

---

<sup>1</sup> См.: *Адилов А.Н.* Понятие, содержание и сущность системы охраны общественного порядка // *Административное право и процесс.* 2009. № 4. С. 9.

и устранение причин и условий, которые способствуют совершению правонарушений.

По своему содержанию названное противодействие представляет собой, во-первых, комплексную реализацию функций управления – организацию охраны общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, во-вторых, применение уполномоченными субъектами мер административного предупреждения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, в-третьих, непосредственное осуществление мер по поддержанию правопорядка во время проведения публичных мероприятий с применением пресекательных средств воздействия при наличии противоправных посягательств, в-четвёртых, деятельность по применению мер постделиктного характера, т.е. административных наказаний.

Административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка не должно быть сведено к применению различного рода мер административного принуждения. Основным методом управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц является убеждение. К принудительным мерам следует прибегнуть лишь тогда, когда средства убеждения не привели к достижению необходимого результата.

Убеждение по своей природе имеет предупредительный характер. Поэтому уже на этапе получения уведомления о проведении публичного мероприятия и согласования места и времени его проведения должен быть задействован механизм убеждения, чтобы не просто предупредить нарушения закона, но и уберечь общество и государство в целом от возможных катаклизмов. События последнего десятилетия, происходившие в ряде государств Европы – Франции, России, Украине – наглядно демонстрируют недостаточность предупредительного воздействия по

отношению к потенциальным и действующим участникам публичных мероприятий, приведшую к массовым беспорядкам, уничтожению или повреждению имущества.

Большое значение в связи с этим имеет административно-правовое противодействие распространению информации деструктивного характера, способствующей возникновению нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Такая информация, по мнению С.Г. Стеценко и А.А. Ярёмченко, может выступать одним из решающих факторов, осложняющих обстановку в месте проведения данных мероприятий<sup>1</sup>. Поскольку эта информация используется как средство пропагандистского воздействия при организации массовых беспорядков, групповых нарушений общественного порядка, проведении несанкционированных публичных мероприятий, она должна представлять особый интерес для правоохранительных и иных органов. В силу указанного выше органы государственной власти, в том числе, органы внутренних дел, органы местного самоуправления должны владеть способами и приёмами нейтрализации и опровержения данной информации, которые в целом представляют собой реализацию метода убеждения.

Немаловажным фактором, способствующим эффективному противодействию правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, является деятельность правоохранительных органов по прогнозированию возможных противоправных действий их участников и организаторов.

Как полагает Г.Ф. Ярош, все сведения о предстоящих публичных мероприятиях, о возможных факторах осложнения обстановки должны быть заранее собраны, сгруппированы, проанализированы в целях разработки и

---

<sup>1</sup> См.: *Стеценко С.Г., Ярёмченко А.А.* К вопросу о деятельности органов внутренних дел по нейтрализации слухов, дестабилизирующих общественный порядок в Украине // *Административно право и процесс.* 2007. № 1. С. 37.

получения прогнозов – сценариев вероятного развития событий и заблаговременной эффективной подготовки необходимых сил и средств правопорядка. Прогнозирование непосредственной угрозы общественному порядку и общественной безопасности в этих условиях может быть обусловлено такими факторами, как: а) значительное ухудшение экономических показателей – рост цен, неудовлетворённый спрос, безработица; б) количественный рост негативных оценок социально-экономической ситуации в социологических опросах, в разговорах и беседах с гражданами, их неудовлетворённость условиями жизни, труда и отдыха; в) необдуманные и поспешные действия и решения должностных лиц в местах массового скопления граждан по острым социально-бытовым проблемам; г) грубые ошибки по уголовным делам и делам об административных правонарушениях; д) участвовавшие случаи взрывов, аварий, происшествий, ведущих к дестабилизации обстановки и росту недовольства населения, и др<sup>1</sup>.

Административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий осуществляется посредством применения определённых административно-правовых средств. Вместе с тем, они не являются единственно возможными для реализации противодействия таким нарушениям. Содержащиеся в трудах по юриспруденции взгляды, а также исследование положений действующего законодательства позволяют утверждать о наличии иных, не менее важных правовых средств противодействия таким нарушениям, а именно уголовно-правовых, гражданско-правовых и оперативно-розыскных.

Уголовно-правовые средства образуют установление запретительных норм в уголовном законодательстве, а также применение уголовных

---

<sup>1</sup> См.: Ярош Г.Ф. Вопросы прогнозирования и детерминизма чрезвычайных ситуаций на массовых мероприятиях (административно-правовой аспект) // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 4. С. 114.

наказаний к делинквентам, посягнувшим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий. Однако уголовно-правовые средства характеризуются узкой группой оснований применения, т.е. только в связи с уже совершёнными преступлениями.

Гражданско-правовые средства образуют установление гражданско-правовых предписаний, обеспечивающих возмещение ущерба, причинённого нарушениями общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, а также применение органами судебной власти гражданско-правовой ответственности, выражающейся во взыскании с делинквента материального и морального вреда. Стоит отметить, что данные средства носят сугубо восстановительный постделиктный характер. Ограничен и круг органов, их применяющих. Другие гражданско-правовые средства, а именно меры предупредительного действия, выражающиеся в форме приостановления или прекращения производственной деятельности, угрожающей причинением вреда, и изложенные в ч. 2 ст. 1065 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, вряд ли применимы в данной ситуации с учётом характера и содержания анализируемых социальных отношений.

Оперативно-розыскные средства противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий представлены оперативно-розыскной деятельностью, осуществляемой гласно и негласно, цель которой состоит в защите жизни и здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечении безопасности государства и общества от преступных посягательств. Это вытекает из содержания ст. 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

розыскной деятельности»<sup>1</sup>. Вместе с тем, также следует отметить ограниченность оснований и субъектов применения таких средств. В качестве фактического основания законодатель выделяет преступные посягательства, а субъектами такой деятельности являются только оперативные подразделения отдельных органов исполнительной власти, круг которых строго очерчен в законе (органов внутренних дел, органов ФСБ России и др.).

Административно-правовые средства противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий отличаются гораздо более разнообразным спектром нормативных установлений, видов мер противодействия, оснований их применения и субъектов, осуществляющих исследуемую деятельность. Это обусловлено широтой охвата предмета административного права.

Согласно мнению Н.М. Кониной и Е.И. Маториной, в предмет административного права четыре группы однородных общественных отношений, имеющих организационный характер:

а) внешнеуправленческие отношения, или организационные отношения в сфере реализации исполнительной власти;

б) внутриаппаратные организационные отношения, которые возникают в сфере внутриорганизационной деятельности любых органов государственной власти. Они имеют вспомогательное значение, но без них внешнеуправленческая деятельность невозможна;

в) организационные отношения в сфере общегосударственного контроля с участием специализированных государственных (неисполнительных) органов, имеющих контрольные функции;

г) организационно-охранительные административно-юстиционные отношения, которые связаны с обжалованием в суд действий и решений

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

государственной администрации, оцениваемых судом с точки зрения законности<sup>1</sup>.

О внешнеуправленческих организационных отношениях речь следует вести и в тех случаях, когда осуществление определённых властных полномочий делегируется органам местного самоуправления, иным негосударственным образованиям и состоящим в них гражданам. Здесь имеется в виду, в том числе, деятельность добровольных народных дружин по охране общественного порядка. Методы их деятельности, в силу делегирования государственных полномочий, аналогичны тем, которые применяют должностные лица отдельных органов исполнительной власти. Такие социальные связи Ю.Н. Стариков рассматривает в качестве отдельной группы общественных отношений, составляющих предмет административного права<sup>2</sup>.

По словам Д.Н. Бахраха, административное право монопольно регулирует социальные связи, возникающие в связи с применением мер административного принуждения, а осуществлять их могут не только органы исполнительной власти, но и иные наделённые таким полномочиём субъекты (народные дружинники, казачьи формирования и др.)<sup>3</sup>.

В целом из названных четырёх групп общественных отношений к исследуемой тематике имеют отношение первая и четвёртая. Организационная деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления включает в себя применение широкого спектра административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Кроме того, нередки

---

<sup>1</sup> См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 36-39.

<sup>2</sup> См.: *Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старикова.* Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 44.

<sup>3</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 27.

случаи обжалования в суд отказа в согласовании публичных мероприятий, чем порождаются административно-юстиционные организационно-охранительные отношения.

Административно-правовые средства охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности нередко выступают предметом научных исследований. Например, предметом исследования А.С. Ковальчука явился анализ административно-правовых средств борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка, применяемых органами внутренних дел<sup>1</sup>. Кроме того, административно-правовые средства обеспечения общественной безопасности выступили в качестве предмета изучения в научной деятельности Б.П. Кондратова<sup>2</sup>.

Что касается административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, то в настоящее время определение такого понятия в науке административного права отсутствует. Во многом это связано с тем, что не выработано законодательного или доктринального определения понятия противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, о чём уже было сказано выше.

Прежде чем рассматривать данные административно-правовые средства, необходимо обратиться к выработанному в теории права доктринальному определению понятия правовых средств.

---

<sup>1</sup> См.: *Ковальчук А.С.* Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка, и их применение органами внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. 21 с.

<sup>2</sup> См.: *Кондратов Б.П.* Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения. М.: Щит-М, 1998. 296 с.



А.В. Малько, проводя исследование правовых средств в качестве элемента механизма административно-правового регулирования, рассматривает в качестве таковых правовые явления, выражающиеся в установлениях и деяниях, при помощи которых субъекты права удовлетворяют свои интересы, добиваются достижения общественно полезных целей<sup>1</sup>.

Данные цели, по его мнению, могут быть различны, но, в конечном счёте, они обуславливают справедливую упорядоченность общественных отношений. В качестве правовых средств им рассматриваются, в частности, правовые нормы, акты правоприменения, субъективные права, юридические обязанности, запреты, юридические факты, наказания и пр.

Признаками, характеризующими всю совокупность правовых средств, по его мнению, являются следующие:

а) в них в обобщённом виде выражаются все правовые способы реализации субъективных интересов и достижения намеченных целей;

б) в них отражены информационно-энергетические свойства права и его ресурсы, обеспечивающие особую юридическую силу правовых средств по преодолению препятствий, ограничивающих реализацию потребностей участников правовых отношений;

в) в определённом сочетании они являются ключевыми функционирующими элементами действия права, правовых режимов, механизма правового регулирования;

г) они вызывают юридические последствия, определяют ту или иную степень эффективности правового регулирования;

д) государство принимает меры по их обеспечению<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 463.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 397.

При исследовании административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий представляется целесообразным использовать их деление на административно-правовые средства морально-побудительного характера и административно-правовые средства принуждения. Первую группу средств необходимо выделить в связи с тем, что противодействие нарушениям следует начинать заблаговременно, т.е. предупреждая их, а не доводить ситуацию до такого состояния, когда потребуются применение различного рода принудительных правоограничений к нарушающим общественный порядок и общественную безопасность субъектам.

Морально-побудительные средства в исследуемой сфере общественных отношений могут быть представлены в таких формах, как:

а) нормативно-правовое установление субъективных прав граждан и их объединений на осуществление публичных мероприятий, рассматриваемых законодателем в качестве социально полезных действий, способствующих в перспективе повышению эффективности публичной власти;

б) реализация убеждения как всеобщего административно-правового метода управленческой деятельности. По утверждению Л.Л. Попова, административно-правовые средства убеждения стимулируют требуемое поведение субъектов социальных связей в сфере государственного управления посредством реализации поощрительных, разъяснительных, воспитательных, рекомендательных и других мер, главным образом, морального свойства<sup>1</sup>. В нашем случае это может быть создание и размещение информационных стендов в помещениях органов исполнительной власти и местного самоуправления или в других общественных местах по вопросам организации и проведения публичных

---

<sup>1</sup> См.: Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. С. 286.

мероприятий, прямая работа этих органов с населением, а также работа с общественными объединениями путём проведения тематических встреч, семинаров, обсуждений, участие в специализированных форумах в сети Интернет.

Возможность применения при проведении публичных мероприятий разъяснительных и рекомендательных мер, направленных на обеспечение общественной безопасности и общественного порядка, часто регулируется на уровне нормативно-правовых актов местного самоуправления. Например, в соответствии с Постановлением администрации г. Пензы от 21 января 2014 г. № 31 «О мерах по предупреждению правонарушений на территории города Пензы»<sup>1</sup> органами местного самоуправления осуществляются организационно-разъяснительные мероприятия, направленные на улучшение их взаимодействия с политическими партиями, общественными организациями по недопущению экстремизма при проведении публичных мероприятий.

Можно привести ещё один пример: Управление по работе с населением администрации г. Самары в соответствии с Положением о нём призвано осуществлять организационно-разъяснительное сопровождение публичных мероприятий с целью содействия их организаторам<sup>2</sup>.

В свою очередь, применение административно-правовых средств принудительного характера обусловлено закреплением в законодательстве обязанностей и запретов, установленных для субъектов, осуществляющих организацию публичных мероприятий и участвующих в них, а также ситуаций, обуславливающих невозможность либо ограниченную возможность их проведения.

---

<sup>1</sup> Муниципальные ведомости. Пенза. 2014. 17 февраля.

<sup>2</sup> Распоряжение главы администрации г. Самары от 24 мая 2004 г. № 180-р «Об утверждении Положения и структуры Управления по работе с населением администрации города Самары» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

Меры административного принуждения применяются в случае нарушения обозначенных обязанностей и запретов, а также возникновения объективных угроз причинения вреда жизни или здоровью граждан в силу чрезвычайных обстоятельств.

Данные меры, являясь средством защиты общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти, выражаются во внешнем воздействии на сознание и поведение физических лиц и деятельность юридических лиц в виде ограничений личностного, имущественного либо организационного характера и применяются значительным кругом уполномоченных субъектов, которые представлены не только должностными лицами органов государственной власти, но и общественными объединениями правоохранительной направленности, представителями частных охранных организаций.

Применение мер административного принуждения основано на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где указано, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В числе административно-принудительных средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий можно выделить меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры административной ответственности (административные наказания).

Исходя из вышеизложенного, следует дать определение понятия административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях

подготовки и осуществления публичных мероприятий, под которыми предлагается понимать нормативно-правовые установления и меры, с помощью которых обеспечивается общественный порядок и общественная безопасность в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий посредством предупреждения, пресечения правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности в целях удовлетворения интересов общества, государства и иных субъектов, чьи права затрагиваются проведением данных мероприятий.

Совокупность таких административно-правовых средств образует соответствующий административно-правовой режим охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, под которым, если исходить из позиции Ю.Е. Аврутина<sup>1</sup>, следует понимать совокупность административно-правовых средств, предназначенных для обеспечения контрольно-надзорной деятельности уполномоченных на то субъектов правоохраны, осуществляемую в целях предупреждения установленных правил организации и проведения публичных мероприятий, нейтрализации причин, порождающих эти нарушения, оказания содействия гражданам и юридическим лицам в осуществлении ими прав, свобод и законных интересов.

Система средств административно-правового противодействия не должна сводиться исключительно к применению мер административного принуждения, поскольку основным методом управленческой деятельности всё же является убеждение, которое имеет большое профилактическое значение и позволяет эффективно противодействовать правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий.

---

<sup>1</sup> См.: *Аврутин Ю.Е.* К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // *Административное право и процесс.* 2013. № 7. С. 34.

### **1.3. Система субъектов административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий**

Противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий предполагает комплекс мер как превентивного характера, так и связанных с совершением организаторами публичных мероприятий и их участниками противоправных деяний, в связи с чем предусматривается применение различного рода административно-пресекательных мер, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административных наказаний определёнными субъектами.

Соответственно анализ содержания федерального законодательства позволяет выделить ряд государственных и негосударственных субъектов, осуществляющих те или иные меры противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Государственные субъекты представлены органами государственной исполнительной власти, их должностными лицами, а также судьями судов общей юрисдикции, поскольку последние наделены полномочиями применять меры административной ответственности в случае нарушения соответствующих правил. В числе негосударственных субъектов следует назвать органы местного самоуправления, членов добровольных народных дружин, а также сотрудников частных охранных организаций.

Ключевой для регулирования данной сферы нормативный акт – Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» – определяет в общем виде систему таких субъектов. Имеются в виду основные субъекты, задействованные в противодействии

названным негативным проявлениям – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и органы внутренних дел. В то же время в данном нормативном акте законодатель не назвал и, как следствие, не урегулировал полномочия иных органов, организаций, объединений и лиц, которые могут быть задействованы как в разрешении (согласовании) проведения, так и в поддержании режима проведения публичных мероприятий. Их функции, правовой статус как субъектов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий определён иными нормативно-правовыми актами. На наш взгляд, перечень данных субъектов требует законодательной систематизации с их указанием в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку в ряде случаев может иметь место невыполнение требований, изложенных как раз-таки в иных нормативных актах.

Помимо вышеперечисленных субъектов административно-охранительной деятельности в сфере организации и проведения публичных мероприятий следует выделить:

- 1) Федеральную службу безопасности и её пограничные органы;
- 2) внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- 3) добровольные народные дружины;
- 4) частные охранные организации.

Рассматривая органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в качестве субъектов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, следует обратить внимание на

преимущественно предупредительный характер их деятельности в этой сфере. В частях 2 и 3 ст. 12 вышеназванного Закона установлено их право на применение таких контрольно-предупредительных мер, как вынесение предупреждения о том, что организатор и иные участники публичного мероприятия при его проведении могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке, а также отказ в согласовании проведения публичного мероприятия в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается.

Вместе с тем, в ряде случаев может иметь место применение данными субъектами административно-пресекательных мер в ходе проведения публичного мероприятия. Речь идёт об урегулированных в ст. 13 названного Федерального закона полномочиях требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения, а также принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в случае допущения нарушений при его проведении.

Следует обратить внимание на то, что федеральный законодатель не конкретизирует, какие именно органы местного самоуправления или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации являются уполномоченными субъектами административно-правового обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Этот вопрос урегулирован в каждом случае законом соответствующего субъекта Российской Федерации. К тому же у регионального законодателя имеется выбор между органом местного самоуправления и органом исполнительной власти данного субъекта Российской Федерации, хотя в большинстве регионов предусмотрен вариант альтернативного участия в данной деятельности этих органов в



зависимости от территории проведения публичного мероприятия<sup>1</sup>. В некоторых случаях выбор законодателя склоняется в пользу органа местного самоуправления, в качестве которого выступает исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (местная администрация)<sup>2</sup>. В то же время статус отдельных субъектов Российской Федерации обуславливает объективную необходимость наделения соответствующими полномочиями исключительно органов государственной исполнительной власти. Имеются в виду города федерального значения. В г. Москве, например, это либо префектура административного округа города Москвы, либо Правительство Москвы в зависимости от предполагаемой численности публичного мероприятия и места его проведения<sup>3</sup>.

Имеется пример установления контрольно-разрешительных полномочий Президента Российской Федерации в данной сфере. Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль»<sup>4</sup> проведение общественно-политических и других массовых мероприятий на территории Московского Кремля, в зданиях, строениях и сооружениях, расположенных на его территории, на Красной площади, на площади Васильевский спуск и в Александровском саду, осуществляется по решению Президента Российской Федерации, принятому на основании представления о проведении указанных мероприятий. Данное положение

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 4 Закона Калининградской области от 26 декабря 2012 г. № 188 «Об обеспечении условий проведения на территории Калининградской области собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» // Калининградская правда. 2012. № 241.

<sup>2</sup> См., например: ч. 1 ст. 1 Закона Магаданской области от 4 марта 2011 г. № 1364-ОЗ «О проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» // Магаданская правда. 2011. № 30-31.

<sup>3</sup> См.: ч. 2 ст. 2. Закона города Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» // Ведомости Московской городской Думы. 2013. № 2. Ст. 411.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52. Ст. 5915.

корреспондирует установленному в ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» правилу о том, что порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом Российской Федерации.

Возвращаясь к органам местного самоуправления, отметим, что согласно ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации в ряду полномочий органов местного самоуправления предусмотрено осуществление охраны общественного порядка. Как указывают отдельные авторы, интересы местного самоуправления в области охраны общественного порядка связаны с возможностью реализации конкретных потребностей населения в обеспечении личной и имущественной безопасности, поддержания общественного спокойствия, создания благоприятных условий для нормального функционирования юридических лиц и отдыха граждан, уважения их чести, достоинства, а также общественной нравственности<sup>1</sup>.

А.С. Квитчук и Н.А. Синькевич полагают, что на муниципальном уровне имеются перспективы использования новых возможностей формирования механизма предотвращения и пресечения правонарушений, обеспечивающих своевременную реакцию на правонарушение, а также позволяющих использовать гибкий набор адекватных методов и средств воздействия, персонализированных к конкретной личности правонарушителя, способствующих недопущению рецидивов социального отклонения<sup>2</sup>. Однако реализация этих возможностей на сегодняшний день

---

<sup>1</sup> См.: Пролетенкова С.Е. Участие органов внутренних дел в организации охраны общественного порядка в муниципальных образованиях // Административное право и процесс. 2008. № 3. С. 18; Миклина С.В. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 32.

<sup>2</sup> См.: Квитчук А.С., Синькевич Н.А. Проблемы общественной безопасности в контексте административной реформы // История государства и права. 2006. № 3. С. 23-25.

затруднена ввиду отсутствия необходимых правовых форм. В качестве одной из таких форм в научной литературе до сих пор рассматривается децентрализация органов внутренних дел и формирование муниципальной милиции. Однако, как указывает Ф.Ф. Валиуллин, особенности переходного периода налагают определённый отпечаток на реализацию указанной организационной формы обеспечения общественного порядка на уровне местного самоуправления<sup>1</sup>.

В ст. 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> организация охраны общественного порядка на территории муниципальных районов и городских округов муниципальной милицией отнесена к вопросам местного значения данных муниципальных образований. Однако федеральный закон, который должен урегулировать порядок организации и деятельности муниципальной милиции, не принят и перспективы его принятия туманны. Анализ действующего законодательства и сложившейся практики местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в настоящее время органы муниципальной власти осуществляют в сфере охраны общественного порядка лишь координационную функцию. В пределах своей компетенции они согласовывают деятельность предприятий и организаций, расположенных на территории муниципальных образований, направляют их усилия на охрану общественного порядка с наименьшими затратами сил и средств<sup>3</sup>, создают условия для создания добровольных народных дружин в целях охраны общественного порядка. Органы местного самоуправления в данной сфере определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципальных образований законов,

---

<sup>1</sup> См.: Валиуллин Ф.Ф. Вопросы охраны общественного порядка на территории муниципального образования // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 1. С. 139.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> См.: Казанник А.И. Правовые проблемы формирования муниципальной милиции в Российской Федерации // Вестник Омского университета. 2006. № 3. С. 110.

нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению охраны прав и свобод граждан, принимают предусмотренные законодательством меры контрольно-предупредительного характера, направленные на поддержание общественного порядка во время проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций, спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий.

В настоящее время основная нагрузка по обеспечению общественного порядка в целом возложена на систему органов внутренних дел России. Реформирование системы МВД России, осуществляемое в современный период и связанное, в том числе, с сокращением его штатной численности, не привело к созданию вне его системы муниципальной милиции, а нехватку сотрудников полиции для решения данной задачи призвано компенсировать вовлечение населения в соответствующую деятельность путём обеспечения его участия в охране общественного порядка в составе добровольных народных дружин.

Небезынтересен тот факт, что в Государственную Думу 14 октября 2014 г. был внесён законопроект № 621910-6 «О муниципальной милиции»<sup>1</sup>. Его авторы в пояснительной записке отметили следующее: «В настоящее время охрана общественного порядка полностью монополизирована в руках централизованной государственной структуры – полиции. Данное обстоятельство не отражает реалий федеративного устройства страны и фактически игнорирует наличие одной из конституционных форм организации публичной власти – местного самоуправления. Как показывает практика функционирования российской милиции в период 1991-2011 годов, формальная её децентрализация (наличие милиции общественной безопасности, финансируемой, в том числе за счет региональных и местных бюджетов и находившейся в определённом подчинении органов

---

<sup>1</sup> Текст законопроекта получен на официальном сайте Государственной Думы: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=621910-6&02> (дата обращения 12 января 2014 г.)

государственной власти субъектов Российской Федерации) не привела к положительным результатам в охране общественного порядка, не обеспечила полновесный учет мнения населения местных территорий. Создание в 2011 г. строго вертикальной структуры полиции еще более «отдалило» региональные власти и органы местного самоуправления от управления органами охраны правопорядка и снизило порог их ответственности за состояние общественной безопасности и общественного порядка на соответствующих территориях»<sup>1</sup>.

В данном законопроекте предполагается наделение муниципальной милиции обширными полномочиями в сфере охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий. В частности, предлагается наделение её полномочиями:

а) пресекать ставшие известными попытки проведения публичного мероприятия с нарушением установленного порядка его проведения, информировать об этом незамедлительно органы внутренних дел (полицию), органы местного самоуправления;

б) принимать участие в эвакуации зрителей публичного мероприятия в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайных ситуаций и обстоятельств;

в) предупреждать организаторов и участников публичного мероприятия о нарушении установленного порядка его проведения, требовать от них соблюдения порядка его организации и проведения;

г) производить совместно с организаторами публичных мероприятий в целях обеспечения общественного порядка и безопасности граждан личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе в общественные места, на участки местности либо на территории сооружений, где проводятся такие мероприятия, с применением технических средств в случае

---

<sup>1</sup> Текст пояснительной записки получен на официальном сайте Государственной Думы: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=621910-6&02> (дата обращения 12 января 2014 г.)

необходимости, не допускать гражданина в такие общественные места, участки местности либо на такие территории при отказе подвергнуться личному осмотру;

д) по просьбе организаторов публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих его законных требований;

е) требовать от организаторов публичного мероприятия объявления о прекращении допуска на него граждан и самостоятельно прекращать их допуск в случае нарушения предельной нормы наполняемости территории (помещения).

Данный законопроект 13 ноября 2014 г. был возвращён субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы. Представляется, что данный закон так и не будет принят по причине того, что в нашем государстве в соответствии с Указом Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления»<sup>1</sup> уже проводился эксперимент по созданию муниципальной милиции, который был признан неудачным ввиду проблем с разграничением полномочий муниципальной милиции и структур МВД России, а также затруднений с надлежащим финансированием муниципальной милиции за счёт средств местных бюджетов. Представленный законопроект также полностью не исключает дублирование полномочий, а финансовые проблемы муниципальных образований никуда не исчезли.

Указом Президента Российской Федерации от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления»<sup>2</sup> проведение эксперимента было завершено. При этом подготовка в ходе эксперимента проекта федерального

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 38. Ст. 4783.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 23. Ст. 2386.

закона «О муниципальных органах охраны общественного порядка» была признана бесперспективной. В связи с этим представляется целесообразным совершенствовать действующую модель охраны общественного порядка с ключевой ролью в этом МВД России, а не усложнять её созданием сомнительных с точки зрения эффективности структур на муниципальном уровне. Соответственно, положения о создании муниципальной милиции, на наш взгляд, следует исключить из текста Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Полномочия органов местного самоуправления, связанные с охраной общественного порядка и установленные в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также иных законодательных актах и связанные с применением мер убеждения, контрольно-предупредительных мер, координацией их деятельности в этой сфере с органами внутренних дел, содействием созданию и функционированию добровольных народных дружин по охране общественного порядка и пр., являются достаточными для реализации конституционных положений об участии этих органов в охране общественного порядка.

Должностные лица органов внутренних дел как субъекты административно-охранительной деятельности в данной сфере обозначены законодателем в ст. 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании». К таковым относятся начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория, на которой планируется проведение публичного мероприятия, а также назначенный им уполномоченный представитель органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел наделён рядом административно-пресекательных полномочий, а именно:

1) предъявление требования к организатору публичного мероприятия прекратить допуск граждан на данное мероприятие, а также принятие мер по самостоятельному прекращению допуска граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории;

2) предъявление требования к организатору и участникам публичного мероприятия соблюдать порядок его организации и проведения;

3) принятие мер по удалению с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

В то же время законодатель в контексте названного Закона умалчивает о том, что МВД России в рамках данной деятельности представлено не только указанными должностными лицами, но и входящими в его систему военнослужащими внутренних войск. Согласно ст. 18 Федерального закона от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup> на соединения и воинские части оперативного назначения возлагается задача по обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Вместе с тем, установлен запрет на привлечение соединений и воинских частей оперативного назначения и специальных моторизованных соединений и воинских частей для пресечения несанкционированных митингов, собраний, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера.

О том, что органы внутренних дел и внутренние войска являются ключевыми структурами для обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, говорят статистические показатели. Согласно докладу о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2013 г. для обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период проведения массовых и спортивных мероприятий суммарно было задействовано 1,3 миллиона

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6. Ст. 711.



сотрудников органов внутренних дел, 116 тыс. военнослужащих внутренних войск МВД России<sup>1</sup>.

В перспективе также планируется ограниченно задействовать сотрудников вневедомственной охраны при органах внутренних дел для решения ряда задач административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, поскольку в разделе 6 Концепции развития подразделений вневедомственной охраны полиции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2014–2016 годы)<sup>2</sup> предусмотрена возможность использования вневедомственной охраной на временной основе отдельных элементов (модулей) мобильных комплексов инженерно-технической защиты в связи с необходимостью обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, в частности при проведении крупных массовых публичных и спортивных мероприятий. Вместе с тем, в научной литературе подобное расширение полномочий вневедомственной охраны при органах внутренних дел в качестве одной из перспектив совершенствования их деятельности не рассматривается<sup>3</sup>.

Среди иных, не представленных в Законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», субъектов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий в первую очередь следует назвать

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт МВД России. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения 30.01.2015 г.)

<sup>2</sup> Утв. Приказом МВД России от 18 марта 2014 г. № 159 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: *Микаилов С.М.* Факторы современности, детерминирующие деятельность подразделений вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения национальной безопасности // Закон и право. 2013. № 2. С. 96-99; *Кулешов А.В.* Расширение сферы административной деятельности подразделений вневедомственной охраны по обеспечению общественного порядка и охраны имущества // Закон и право. 2012. № 10. С. 100-102.

ФСБ России и её пограничные органы. Согласно ст. 12 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»<sup>1</sup> в числе обязанностей органов ФСБ России имеется обязанность совместно с другими государственными органами в пределах своих полномочий участвовать в обеспечении безопасности проводимых на территории Российской Федерации общественно-политических и иных массовых мероприятий.

Названные полномочия конкретизированы в ст. 16 и 18 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>2</sup>. Пограничный режим, обеспечиваемый пограничными органами ФСБ России, предполагает наличие специальных правил проведения в пограничной зоне массовых общественно-политических и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных озёр, рек и иных водных объектов и на островах на данных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности. Данное правило состоит в том, что проведение массовых общественно-политических и других мероприятий на данной территории осуществляется на основании разрешения, а в остальной части пограничной зоны – с уведомлением пограничных органов. Таким образом, налицо наличие дополнения к общему правилу об уведомлении о проведении публичного мероприятия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, которому корреспондирует полномочие пограничных органов применять контрольно-предупредительную меру в виде выдачи соответствующего разрешения.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

Негосударственные субъекты обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий представлены частными охранными организациями и народными дружинниками. Об участии последних в данной деятельности по приглашению организаторов данных мероприятий упоминает ст. 8 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>1</sup>.

Участие граждан в составе народных дружин является формой осуществления непосредственно населением функций по охране общественного порядка. Как отмечает А.И. Ястребова, отечественный опыт использования потенциала населения страны в обеспечении общественного порядка совместно с государственными правоохранительными органами и аналогичный опыт зарубежных стран свидетельствует о значительном повышении эффективности правоохранительной деятельности<sup>2</sup>. В период существования Союза ССР действовало большое число общественных формирований, которые вместе с правоохранительными органами представляли собой целостную систему социального контроля за поведением граждан по месту жительства, в общественных и других местах<sup>3</sup>.

Названным выше законом полномочия в сфере общественного порядка и, в частности, защиты прав и свобод граждан, отнесённые к ведению государственных органов и органов местного самоуправления, были частично делегированы общественным объединениям – добровольным народным дружинам. Такая форма участия населения в обеспечении общественного порядка ни в коей мере не противоречит конституционной

---

<sup>1</sup> Рос. газета. 2014. 4 апреля.

<sup>2</sup> См.: Ястребова А.И. Особенности конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений по охране общественного порядка в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 12. С. 38.

<sup>3</sup> См.: Тяптин В.Д. О проблемах участия общественных формирований граждан в охране общественного порядка // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2010. № 4. С. 165.

системе защиты прав и свобод человека в Российской Федерации. Конституционное обоснование легитимности данной деятельности содержится в ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом. Е.И. Гончаров также отмечает, что за гражданином признаётся право на необходимую оборону, когда он отражает преступное посягательство, применяя физическую силу и оружие самообороны, в том числе и посредством участия в обеспечении общественного порядка как в индивидуальных, так и в коллективных формах<sup>1</sup>.

Исследователи также справедливо отмечают, что в последнее время в общественном сознании формируется убеждение в том, что без широкой поддержки общественности и институтов гражданского общества правоохранительные органы, и прежде всего органы внутренних дел, не смогут обеспечить состояние правопорядка на социально одобряемом уровне<sup>2</sup>. В связи с этим в современных научных работах по административному праву деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка всё чаще предлагается усилить посредством содействия должностным лицам этих органов со стороны народных дружинников<sup>3</sup>.

Согласно утверждениям С.А. Терентьева, конституционная система защиты прав и свобод представлена в деятельности правоохранительных

---

<sup>1</sup> См.: *Гончаров Е.И.* Самозащита гражданских прав и свобод человека и гражданина (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 73-75.

<sup>2</sup> См.: *Егорышев С.В.* Социальные условия формирования общественной правоохранительной деятельности // *Юридический мир.* 2009. № 4 С. 23.

<sup>3</sup> См.: *Васютин В.В.* Основные задачи общественных объединений в области охраны общественного порядка // *Право и государство: теория и практика.* 2013. № 9. С. 119-123; *Слухаев А.А.* Дежурная часть – основной субъект оперативного управления силами и средствами подразделений милиции общественной безопасности в обеспечении охраны общественного порядка // *Юрист-правовед.* 2008. № 6. С. 108-109; *Босхамджиева Н.А.* Роль добровольных народных дружин в обеспечении общественной безопасности // *Административное право и процесс.* 2012. № 5. С. 21-23.

органов как компонентов этой системы, но наряду с ними и общественными объединениями, содействующими обеспечению общественного порядка, являющимися элементами этой системы. По его мнению, правозащитная функция государства состоит не только в создании и эффективной работе государственных правоохранительных органов, но и в формировании надлежащей законодательной базы и организационно-технических условий для надлежащей защиты гражданами своих прав путём создания особых институтов гражданского общества – общественных организаций для охраны общественного порядка – добровольных народных дружин, призванных играть активную созидательную роль в правовой защите человека, интересов демократического, правового, социального государства, в формировании гражданского общества<sup>1</sup>.

Исходя из анализа положений ст. 8, 12, 16 и 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» можно выделить ряд моментов, характеризующих участие членов народных дружин в административно-правовом противодействии нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий:

1) народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка (в том числе и в местах проведения публичных мероприятий) только после внесения их в региональный реестр – информационный ресурс, содержащий сведения о народных дружинах и об общественных объединениях правоохранительной направленности, созданных на территории субъекта Российской Федерации;

2) они действуют в границах территории, определённой представительным органом соответствующего муниципального образования. Таким образом, народная дружина осуществляет охрану общественного порядка не на всей территории муниципального образования, а лишь в

---

<sup>1</sup> См.: *Терентьев С.А.* Правовые и организационные основы участия граждан в охране общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3, 7-8.

отдельной его части (в случае если территория муниципального образования поделена на такие сегменты в целях определения мест дислокации народных дружин). Соответственно, неправомерным будет привлечение народных дружинников к охране общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий, находящихся за пределами территории, на которой народная дружина официально осуществляет свою деятельность;

3) народные дружины решают стоящие перед ними задачи по охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий не изолированно, а во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами;

4) народные дружинники при участии в охране общественного порядка в месте проведения публичного мероприятия должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, а также носить форменную одежду и (или) использовать отличительную символику народного дружинника. Следовательно, отсутствие таких отличительных признаков и документов должно являться основанием не рассматривать данных лиц в качестве народных дружинников, имеющих установленные законом полномочия;

5) государством делегированы полномочия народным дружинникам применять в необходимых случаях меры административного принуждения пресекательного характера, а именно, требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния, применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости.

Все вышеназванные моменты характеризуют участие народных дружин в охране общественного порядка в целом безотносительно к тому, в каком месте и при каких обстоятельствах осуществляется охрана общественного порядка, несмотря на то, что в вышеизложенных позициях

упоминались места проведения публичных мероприятий. Однако важная особенность участия народных дружин в противодействии нарушениям общественного порядка именно в местах проведения публичных и других массовых мероприятий состоит в том, что граждане могут привлекаться к охране общественного порядка в данных местах только по приглашению организаторов этих мероприятий. Данный момент представляется спорным, поскольку деятельность народных дружин не является разновидностью предоставления охранных услуг, как в случае с частными охранными организациями. Напротив, это форма реализация права граждан на участие в охране общественного порядка. Соответственно, если народная дружина действует на территории, где ей предоставлено право охранять общественный порядок, то на осуществление этого права не должен влиять вид мероприятий, проводимых на данной территории. На наш взгляд, данный момент требует уточнения в законодательстве.

Вместе с тем, следует отметить положительный момент принятия данного закона, поскольку он должен послужить импульсом для реализации права граждан на осуществление охраны общественного порядка посредством их участия в добровольных народных дружинах, а также способствовать улучшению состояния общественного порядка в общественных местах, в том числе в местах проведения публичных мероприятий. Данный нормативный акт призван оказать упорядочивающее воздействие на законодательство субъектов Российской Федерации и нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие участие граждан в охране общественного порядка, в том числе в форме создания народных дружин. В настоящее время такие нормативные акты приняты и действуют повсеместно<sup>1</sup>, однако правила, в них

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Смоленской области от 30 апреля 2013 г. № 33-з «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2013. № 5. Ст. 22; Закон Саратовской области от 25 ноября 2011 г. № 171-ЗСО «Об участии граждан в

установленные, имеют определённые различия. Например, региональной законодательной практикой не выработан единый подход к правовому статусу народных дружин; они могут определяться как а) добровольные формирования (объединения) граждан (населения) по охране общественного порядка, б) общественные объединения, создаваемые в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>; в) самоорганизация граждан на территории муниципального образования, являющаяся формой участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>2</sup>. Теперь же, после вступления в силу Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» в региональных нормативно-правовых актах они должны будут определены в качестве общественных объединений, как того требует статья 2 названного закона.

Следует отметить реальное участие добровольных народных дружин в охране общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных мероприятий. Так, на территории г. Астрахань действует народная дружина в количестве 158 человек, которой за 2013 год совместно с сотрудниками правоохранительных органов проведено 247 мероприятий по охране общественного порядка, в результате чего выявлено 912 административных правонарушений<sup>3</sup>.

Наконец, Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>4</sup> разрешает

---

охране общественного порядка в Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 34; Закон Архангельской области от 21 января 2009 г. № 657-33-ОЗ «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2009. № 33.

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>2</sup> См.: Ванев О.Н. Об участии населения в охране общественного порядка // Право и образование. 2011. № 7. С. 108-109.

<sup>3</sup> См.: Официальный портал органов местного самоуправления г. Астрахань. URL: <http://administration.astrgorod.ru/node/6276> (дата обращения 30.01.2015 г.)

<sup>4</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.



предоставление частными охранными организациями такой услуги, как обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий. Данные организации, осуществляя один из предметно-функциональных видов негосударственной деятельности, играют важную роль в общегосударственной организации системы охраны и защиты безопасности личности, общества и государства<sup>1</sup>.

Если исходить из анализа законодательства, регулирующего различные стороны правового статуса сотрудников частных охранных организаций, то можно выделить ряд моментов, характеризующих основания, пределы их участия в противодействии правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка и применения мер административно-властного характера в местах проведения публичных мероприятий:

1) из содержания п. 5 ч. 2 и ч. 4 ст. 3 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» можно сделать вывод, что деятельность по обеспечению порядка в местах проведения публичных мероприятий законодатель рассматривает в качестве услуги, предоставляемой частными охранными организациями в целях охраны, и такую деятельность в качестве услуги имеют право оказывать только частные охранники и частные охранные организации. Физическим и юридическим лицам, не имеющим соответствующего правового статуса, запрещается оказывать данную услугу;

2) сотрудник частной охранной организации реализует полномочия по охране общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий только во время выполнения своих трудовых обязанностей в данной организации (ч. 1 ст. 11.1 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»). Таким образом, частный охранник имеет право применять меры административного принуждения при

---

<sup>1</sup> См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. С. 383-384.

проведении публичных мероприятий только в рамках своей работы в частной охранной организации;

3) сотрудники частных охранных организаций в месте и во время проведения публичного мероприятия имеют право на ношение оружия, если они уполномочены организатором мероприятия обеспечивать соблюдение законности при его проведении, безопасность граждан и общественный порядок (ч. 4 ст. 24 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»<sup>1</sup>). Исходя из предыдущих пунктов, можно сказать, что частный охранник имеет право на ношение оружия в месте и во время проведения публичного мероприятия в рамках выполнения им своих служебных обязанностей по осуществлению его работодателем частной охранной деятельности;

4) ношение огнестрельного оружия в ходе осуществления частной охранной деятельности осуществляется по Правилам, установленным Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>: это оружие должно быть получено во временное пользование или приобретено частной охранной организацией и выдано частному охраннику, имеющему разрешение на хранение и ношение именно этого вида, типа и модели оружия при исполнении служебных обязанностей. Таким образом, частному охраннику предоставлено право в месте и во время проведения публичного мероприятия носить и, соответственно, применять только то оружие, которое ему выдано его работодателем, но не личное оружие самообороны. Схожие правила установлены и для ношения и применения специальных средств.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681.

<sup>2</sup> См.: п. 11 и 12 Правил приобретения, учёта, хранения и ношения специальных средств, приобретения и обращения огнестрельного оружия и патронов к нему, применяемых в ходе осуществления частной охранной деятельности, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

В научной литературе внимание справедливо обращено на отсутствие в федеральном законодательстве необходимой регламентации правового статуса сотрудников частных охранных организаций при осуществлении охраны общественного порядка<sup>1</sup>. Законодатель предоставляет право (п. 5 ч. 1 ст. 12.1 названного Закона), но не возлагает на них каких-либо обязанностей по оказанию помощи должностным лицам органов внутренних дел в целях противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий, определённым образом ограничивает их права. После внесения изменений и дополнений в законодательство о частной детективной и охранной деятельности полномочия сотрудников частных охранных организаций, безусловно, были расширены, что проявилось в установлении их права требовать граждан соблюдения пропускного режима (в том числе в местах проведения публичных мероприятий), производить осмотр вносимого на объект охраны (в нашем случае проносимого на место проведения публичного мероприятия) имущества, применять физическую силу в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, таких как доставление физических лиц в помещения органов внутренних дел, изъятие вещей, явившихся орудием совершения или предметом административных правонарушений, по-прежнему находится вне сферы компетенции частных охранников.

Вместе с тем, законодатель системно не регламентирует пределы участия двух названных категорий субъектов в деятельности по охране общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки

---

<sup>1</sup> См.: *Аршинов А.Л.* Состояние и перспективы взаимодействия органов внутренних дел с частными охранно-сыскными структурами по обеспечению общественного порядка на улицах и иных общественных местах // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 9. М.: ГУООП МВД России, ВНИИ МВД России, 2002. С. 132-133.

и осуществления публичных мероприятий, их конкретные административно-принудительные полномочия, что актуализирует дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере.

Подводя итог описанию перечня субъектов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, отметим, что они должны образовывать не простой перечень различных участников административно-охранительной деятельности в упомянутой сфере, а именно систему, т.е. организованную совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, объединённых общностью цели правоприменения. Законодатель, регламентируя состав этих субъектов и их полномочия по охране общественной безопасности и общественного порядка, предполагает, что деятельность каждого из них вкупе с другими должна обеспечить необходимый результат – предупреждение и искоренение незаконных проявлений в местах проведения публичных мероприятий.

Однако, описывая область должного, мы вынуждены констатировать, что в настоящее время сформулированный нами перечень субъектов противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий является условно системным. Во-первых, в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указаны не все субъекты, реально могущие принять и принимающие участие в данной деятельности. Во-вторых, из этого проистекает отсутствие законодательного регулирования чёткого разграничения полномочий и взаимодействия различных участников административно-охранительной деятельности при проведении публичных мероприятий, особенно по вопросам координации действий органов внутренних дел с частными охранными организациями и добровольными

народными дружинами. В-третьих, можно утверждать о наличии недостающих звеньев в данной системе, поскольку выше уже упоминалось о невозможности осуществления органами местного самоуправления конституционных полномочий по охране общественного порядка (в том числе в местах проведения публичных мероприятий).

Таким образом, перед законодателем должна быть поставлена задача выстроить логически выверенную систему субъектов административно-охранительной деятельности при проведении публичных мероприятий. Логическое построение элементов данной системы должно быть детерминировано комплексным использованием широкого спектра правовых установлений, ориентированных на решение задач законодательного характера (совершенствование конституционного, муниципального и административного законодательства, нормативно-правовое урегулирование взаимодействия различных субъектов при осуществлении охраны общественной безопасности и общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий, полное и системное урегулирование применяемых ими мер административного принуждения).

Любая система, как уже было отмечено, характеризуется взаимообусловленностью её элементов и упорядоченностью их построения. Данные признаки системности применительно к данной тематике, безусловно, имеют нормативно-правовое закрепление. Например, имеет место логический порядок задействования субъектов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка при проведении массовых мероприятий по следующей схеме:

а) до начала публичного мероприятия применяются контрольно-предупредительные меры органами местного самоуправления либо уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации (а также при необходимости органами ФСБ России в дополнение к ним);

б) в процессе мероприятия применяются контрольно-предупредительные меры органами внутренних дел либо другими уполномоченными субъектами;

в) затем в случае выявления признаков составов правонарушений служащие МВД России применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры административного пресечения, а уполномоченные представители органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, народные дружинники и частные охранники – только административно-пресекательные меры;

г) после проведения публичного мероприятия органы судебной власти применяют к физическим и юридическим лицам, виновным в нарушении общественной безопасности и общественного порядка, выявленном при его проведении, меры административной ответственности.

Таким образом, законодатель предполагает задействовать целый комплекс субъектов (как государственных, так и негосударственных), имеющих различное функциональное предназначение, но которые не могут действовать изолированно друг от друга в рамках обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Однако выявленные в ходе исследования недостатки правового регулирования применения данными субъектами мер административного принуждения, координации их деятельности ставят перед законодателем задачу привести данный условно системный перечень в вид логически завершённой системы.

## **Глава 2. Структура мер административного принуждения, применяемых в сфере противодействия нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий**

### **2.1. Меры административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий**

Понятие, содержание и классификация административно-принудительных мер и, в том числе, правовая природа мер административного предупреждения длительное время являются предметом дискуссии в среде учёных-административистов.

Большинством правоведов к мерам административного принуждения безоговорочно отнесены административно-предупредительные меры. Так, И.В. Максимовым для целей классификации мер административного принуждения в качестве классификационного признака было выделено их предметно-целевое назначение, в соответствии с которым он называет меры карательной направленности (в виде административных наказаний), пресекаательно-обеспечительной направленности (в виде административно-пресекаательных мер и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), реабилитационной направленности (в виде административно-восстановительных мер) и превентивной направленности (в виде мер административного предупреждения)<sup>1</sup>.

В.М. Манохиным в современный период в числе административно-принудительных мер называются административные наказания и разнообразные меры обеспечительного свойства, представленные двумя группами: 1) меры, направленные на обеспечение и охрану безопасности и порядка; 2) меры, которые обеспечивают привлечение к административной

---

<sup>1</sup> См.: Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 37.

ответственности. В первой группе он выделяет такие меры, осуществление которых не обусловлено совершением правонарушений теми, к кому они применяются. В своей сущности они носят предупредительный характер и аккумулируют меры административного принуждения, подлежащие применению в связи с государственной необходимостью, и меры контрольно-предупредительного свойства. Вторая группа представлена разнообразными административно-принудительными мерами, применяемыми на деликтной основе: это административно-пресекательные меры и меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

В существенной степени схожая позиция представлена в работах А.Ю. Соколова, который выделяет среди мер административного принуждения, применение которых обусловлено противоправным деянием, в том числе меры административно-восстановительного свойства<sup>2</sup>.

Другими авторами значительно ограничивается спектр административно-предупредительных мер, хотя принципиального их исключения из системы административно-принудительных мер ими не предполагается. В частности, Д.Н. Бахрах, рассматривая в качестве классификационного критерия непосредственную цель, для реализации которой задействуются административно-принудительные средства, называет предупредительные, пресекательные, наказательные меры и меры административного восстановления. Одновременно в суждениях названного автора подвергается отрицанию возможность определения в качестве административно-предупредительных мер принудительного характера разнообразных дополнительных обязанностей и ограничений, которые устанавливают органы государственной и муниципальной власти, чтобы

---

<sup>1</sup> См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 99-101.

<sup>2</sup> См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2013. С. 12.



поддерживать общественный порядок. При этом он полагает, что основанием применения административно-предупредительных мер государственного принуждения может быть только возникновение факторов, представляющих существенную опасность (в частности, при объявлении чрезвычайного положения) и рассматриваемых в качестве исключительных случаев<sup>1</sup>.

А.Б. Агаповым административное принуждение рассматривается в качестве публично-властной деятельности должностных лиц органов государственной власти, применяющих к различным субъектам ограничения имущественного и иного свойства. Структура административного принуждения, по его мнению, состоит из мер должностного принуждения, административных санкций (не являющихся мерами административной ответственности) и административных наказаний. Очевидно, что меры административного предупреждения не рассматриваются им как самостоятельная группа. Вместе с тем, при изложении сущности мер должностного принуждения А.Б. Агаповым названы разнообразные меры, которые уполномочены применять должностные лица органов государственного управления в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности. Среди них есть и те, которые обычно понимаются как контрольно-предупредительные (осуществление различных контрольно-надзорных проверок)<sup>2</sup>.

Тем самым, меры административного предупреждения тем или иным образом названные авторы и другие учёные-административисты относят к числу мер административного принуждения. Их властно-принудительная сущность обусловлена тем, что властвующий субъект способен на оказание определяющего воздействия на поведение и деятельность подвластных

---

<sup>1</sup> См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 383-384.

<sup>2</sup> См.: *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. С. 388-390.

объектов вопреки их воле, что является характерной чертой любого вида социальных связей с принудительным содержанием.

Данная разновидность административно-принудительных мер не отличается однородным характером ввиду существенных различий по основаниям их применения. В связи с этим следует поддержать точку зрения учёных-административистов, выделяющих два их подвида: *меры административного предупреждения, осуществляемые ввиду государственной необходимости*, и *меры контрольно-предупредительного характера*.

При формулировании определения понятия административно-предупредительных мер многими авторами чётко выделяются цели их применения. Так, А.Е. Лунев полагал, что меры административного предупреждения своим целевым предназначением имеют предупреждение деликтов, нейтрализацию стремления гражданина уклониться от исполнения юридических и прочих обязанностей перед социумом, предупреждение последствий стихийных бедствий, обеспечение безопасности общества через принятие мер по локализации распространения таких последствий, а также борьбе с ними<sup>1</sup>.

Схожей позиции придерживается А.В. Мелехин, считающий, что меры административного предупреждения в качестве цели применения имеют предупреждение вероятных деликтов, а также предотвращение иных явлений, угрожающих общественной безопасности; создание надлежащих предпосылок для устранения их последствий<sup>2</sup>.

По мнению А.В. Серёгина, административно-предупредительные меры осуществляются в условиях отсутствия конкретного совершённого лицом

---

<sup>1</sup> См.: Советское административное право. Методы и формы государственного управления / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юрид. лит., 1977. С. 121.

<sup>2</sup> См.: Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 301.

деликта в связи с необходимостью охраны жизни и здоровья людей, общественных и государственных интересов, а также превенции противоправных деяний<sup>1</sup>.

А.П. Ключниченко в качестве главной особенности данной разновидности мер административного принуждения обозначает их чётко выраженные профилактические свойства, позволяющие задействовать средства воздействия административно-правовой направленности в целях превенции деликтов, обеспечения безопасности общества при особых обстоятельствах, если интересы социума подвергаются определённой угрозе<sup>2</sup>.

Согласно утверждению И.Е. Бочкарёва, меры административного предупреждения представляют собой предусмотренные в диспозициях административно-правовых норм операции и действия уполномоченных на то субъектов, производимые в случае возникновения законодательно определённых обстоятельств, осуществляемые в порядке определённой административно-процессуальной процедуры и связанные с предупреждением деликтов, деяний объективно противоправного характера, недопущение их отрицательных последствий, а также предотвращением ситуаций, создающих угрозу личной безопасности либо нормальному функционированию государственных или местных органов власти, юридических лиц и общественных объединений<sup>3</sup>.

Также можно отметить дефиницию А.П. Коренева, по словам которого в качестве мер административного предупреждения следует рассматривать средства и способы, посредством которых предупреждаются

---

<sup>1</sup> См.: *Серёгин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления: учебное пособие. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1975. С. 45.

<sup>2</sup> См.: *Ключниченко А.П.* Меры административного принуждения, применяемые милицией. Понятие. Классификация. Системовыражение: учебное пособие. Киев: Киевская ВШ МВД СССР, 1975. С. 51.

<sup>3</sup> См.: *Бочкарёв И.Е.* Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 45-46.

правонарушения и не допускаются их вредные последствия, а также предотвращается наступление факторов, создающих угрозу жизни людей и личной безопасности, нормальному функционированию органов государственной власти и юридических лиц<sup>1</sup>.

Исходя из озвученных позиций, в которых прослеживается много общего, можно обозначить две разновидности целей применения административно-предупредительных мер: а) предупреждение правонарушений и б) предупреждение последствий угрожающих общественной безопасности явлений. Сообразно данным целям следует выделять и два вида таких мер, которые уже были названы.

В структуре принудительных мер предупреждения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий необходимо обозначить оба их подвида.

*Административно-предупредительные меры, осуществляемые ввиду государственной необходимости*, компетентны применять должностные лица уполномоченных органов для того, чтобы преодолеть какие-либо экстраординарные обстоятельства, препятствующие нормальному функционированию государства<sup>2</sup>. В учебнике по административному праву Н.М. Кониной и Е.И. Маториной наряду с государственными упомянуты и общественные нужды. Однако более корректным представляется предложенный В.М. Манохиным<sup>3</sup> вариант исключительно с государственной необходимостью, поскольку об осуществлении данных мер (применительно к реквизиции) в силу сугубо государственных нужд говорится в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Корнев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х частях. Часть 1. М.: Щит-М, 1999. С. 199.

<sup>2</sup> См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. С. 153.

<sup>3</sup> См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. С. 100.

Данная группа мер представлена в нормативных актах, устанавливающих требования к должному жизнеобеспечению территорий, в пределах которых введены особые административно-правовые режимы.

В качестве административно-правового режима следует рассматривать определённый нормами административного права порядок деятельности граждан и организаций, с установлением которого связаны ограничения их прав и возложение на них дополнительных обязанностей в целях решения задач, обусловленных предусмотренными в законодательстве основаниями его введения<sup>1</sup>.

Введение особого режима влечёт особый порядок деятельности субъектов административных правоотношений, связанный с восстановлением нормального функционирования государственного аппарата, преодолением обстоятельств чрезвычайного характера и предупреждением совершения деликтов в определённом сегменте государственно-управленческой деятельности<sup>2</sup>. Такие меры содержатся, прежде всего, в федеральных конституционных законах о военном положении и чрезвычайном положении.

Если исходить из контекста исследуемой проблематики, то согласно п. «е» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>3</sup> предусмотрена возможность осуществления в альтернативном порядке следующих мер административного предупреждения:

а) *полного запрета проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования;*

б) *установления ограничений по их проведению.*

---

<sup>1</sup> См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 363.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

Аналогичным образом устанавливаются правоограничения в условиях режима военного положения, что отражено в положениях п. 9 ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>1</sup>.

Несомненно, применение таких мер препятствует реализации конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование<sup>2</sup>. Тем не менее, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обоснованность осуществления изложенных мер в подобных ситуациях не может быть подвергнута сомнению ввиду того, что проводимые в условиях режима военного или чрезвычайного положения публичные мероприятия могут послужить фактором, существенно дестабилизирующим политическую ситуацию, провоцирующим массовое нарушение общественного порядка, создающим опасность причинения вреда жизни и здоровью граждан в местах их коллективного нахождения, ставя, таким образом, под угрозу общественную безопасность.

Необходимо выделить ещё один административно-правовой режим, условия которого предполагают возможность ограничения реализации гражданами права проводить публичные мероприятия. Речь идёт о правовом режиме контртеррористической операции. Законодательно установлен перечень временных правоограничений и мер, применяемых уполномоченными субъектами в пределах территории, на которой имеет действие данный административно-правовой режим. Они изложены в

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

<sup>2</sup> См.: ст. 31 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

положениях ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>1</sup>. В этом перечне отсутствуют меры, содержащие предписание для организатора публичного мероприятия прекратить его осуществление. Отсутствуют предписания и для его участников по оставлению места, где оно проводится. Вместе с тем, законодательно установлено право соответствующих субъектов правоохраны *удалять граждан, находящихся на определённых участках местности, и ограничивать движение пешеходов на улицах и иных участках местности.* Для применения данных мер не имеет значения, какими обстоятельствами было обусловлено нахождение граждан в данных общественных местах. Таким образом, необходимость обеспечения безопасности граждан, участвующих в публичном мероприятии, может повлечь принудительное его прекращение путём удаления их с соответствующей территории или недопуска на неё, если данное мероприятие осуществляется в пределах территории, где действует административно-правовой режим контртеррористической операции.

В качестве отличия *мер контрольно-предупредительного характера* от мер административного предупреждения, обусловленных государственной необходимостью, следует назвать их применение в условиях отсутствия каких-либо экстраординарных ситуаций, способных воспрепятствовать нормальному функционированию государства. Они осуществляются в целях профилактики всевозможных ситуаций, характеризующихся вредоносностью либо опасностью для государства и общества, а также в целях предупреждения совершения правонарушений в будущем<sup>2</sup>.

В условиях проведения публичных мероприятий названная группа мер, как и предыдущая, не отличается разнообразием. Вместе с тем, такие меры

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> См.: *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юрист, 2004. С. 202.

находят практически повседневное применение на практике в работе региональных органов государственного управления и местных органов власти.

Данные меры предусмотрены, в первую очередь, ч. 2 и 3 ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Анализ содержания данных норм позволяет выделить контрольно-предупредительные полномочия этих органов по *вынесению предупреждения*, которым организаторы и участники публичных мероприятий уведомляются о возможности привлечения их в установленном порядке к различным видам юридической ответственности в случае допущения нарушений с их стороны. Кроме того, в данных нормах упоминается *отказ в согласовании публичного мероприятия*, который также имеет контрольно-предупредительные свойства.

Названное предупреждение не тождественно предупреждению, предусмотренному законодателем в ст. 3.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, и, следовательно, не может рассматриваться как административное наказание. Административно-принудительную сущность данной меры образует морально-психологическое воздействие в отношении волевой сферы деятельности подвластных объектов в целях воспрепятствования совершения ими предполагаемых деликтов, возможность планирования которых никогда нельзя исключать. Предупреждение выносится в отсутствие каких-либо нарушений, однако для его применения должно быть фактическое основание, определяемое, как правило, по тексту уведомления о проведении публичного мероприятия. Если сведения, изложенные в содержании данного уведомления, и иные сведения дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции РФ и или нарушают запреты, предусмотренные законодательством РФ, региональный исполнительный орган или местный



орган власти незамедлительно доводят до сведения организатора публичного мероприятия письменное предупреждение, должным образом мотивированное. Что касается «иных сведений», то, как указывает Ю.С. Артюхов, их содержание определяется должностными лицами уполномоченных органов публичной власти в каждом случае на основе оценочного критерия с учётом конкретных обстоятельств, к которым могут относиться сообщения юридических и физических лиц, публикации в средствах массовой информации, оперативная информация, что может свидетельствовать о возможности совершения преступлений и административных правонарушений организаторами и участниками публичного мероприятия в ходе его подготовки и проведения<sup>1</sup>.

Вместе с тем, несоответствие обозначенных в уведомлении целей и форм проведения публичного мероприятия действующему законодательству не могут являться основанием для отказа в проведении публичного мероприятия.

Принудительная сущность отказа в согласовании публичного мероприятия не подлежит сомнению ввиду оказания на его организаторов психологического воздействия. В своём отрицательном решении орган публичной власти указывает на невозможность его проведения в связи с наличием определённых факторов вопреки законодательно декларируемому уведомительному порядку организации данных мероприятий. В качестве фактических оснований реализации такой меры следует выделить подачу соответствующего уведомления о его проведении лицами, которые не имеют права организовывать публичные мероприятия, а также обозначение в качестве мест проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований таких территорий, на которых воспрещено их проведение.

---

<sup>1</sup> См.: *Артюхов Ю.С.* Проведение публичных акций, спортивных и иных массовых мероприятий: задачи обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 66.

В первой ситуации законодатель, с учётом большой вероятности совершения правонарушений в сфере общественной безопасности и общественного порядка при нахождении больших масс граждан в общественном месте, создаёт ограничения по возможности организации публичных мероприятий:

1) для субъектов, отрицательно себя зарекомендовавших (сюда отнесены лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшиеся к административной ответственности за некоторые административные правонарушения, посягающие на порядок управления либо на общественный порядок и общественную безопасность, в течение срока административной наказанности, а также политические партии, иные общественные объединения или религиозные объединения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы решением суда);

2) для граждан, не способных вследствие специфики субъективно-волевой сферы обеспечить осуществление мероприятия при необходимом уровне безопасности (несовершеннолетние либо не достигшие 16 лет применительно к собраниям и митингам, а также признанные судом недееспособными, ограниченно дееспособными).

Во второй ситуации место осуществления мероприятия может быть не согласовано ненадлежащего выбора территории (сооружения, здания), где планируется его проведение, когда этот выбор может обусловить:

а) создание факторов риска для жизни и здоровья граждан (речь идёт о местах нахождения производственных и иных объектов, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности и

представляющих опасность для граждан<sup>1</sup>, высоковольтных линиях электропередачи). Помимо перечисленных мест проведение публичного мероприятия не допускается в тех местах, использование которых для данной цели может спровоцировать обрушение зданий и сооружений;

б) нарушение нормального режима функционирования транспортных систем (путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов). В этом случае, безусловно, законодатель одновременно преследует цель обеспечения безопасности и самих участников публичного мероприятия;

в) создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры;

г) воспрепятствование работе органов государственной власти (применительно к данной ситуации законодатель называет территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы);

д) оскорбление религиозных чувств верующих (запрещается проведение публичных мероприятий вблизи объектов религиозного почитания, если это может оскорбить религиозные чувства граждан<sup>2</sup>).

Представляет интерес позиция Конституционного Суда РФ по вопросу реализации отказа в согласовании публичного мероприятия. В своём

---

<sup>1</sup> См.: ст. 39 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4552; ч. 5 ст. 2 Федерального закона от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 11. Ст. 1504.

<sup>2</sup> См.: ч. 6 ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

определении от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П<sup>1</sup> он указал, что при вынесении отрицательного решения по согласованию публичного мероприятия должны быть приведены веские доводы в обоснование того, что его проведение не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов. Что касается понятия «согласование», то заложенный в нём конституционно-правовой смысл предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели. Согласно смыслу закона, орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия. Он вправе лишь предложить изменить место или время его проведения. Причём такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определённое для этого время), либо иными подобными причинами.

Эта позиция Конституционного Суда РФ созвучна мнению Европейского Суда по правам человека, в соответствии с которым государства должны не только гарантировать право на мирное собрание, но также воздерживаться от применения необоснованных косвенных ограничений этого права; ввиду основополагающего характера свободы собраний и её тесной связи с демократией должны иметься убедительные и

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

неопровержимые доводы, оправдывающие вмешательство в это право<sup>1</sup>. Европейский Суд акцентирует внимание на том, что органы публичной власти при согласовании публичного мероприятия должны осуществлять свои дискреционные полномочия законно, разумно, осторожно и добросовестно<sup>2</sup>. Изложенные позиции повторяются и во многих других актах Европейского Суда по правам человека по аналогичным делам.

Следует иметь в виду, что Российская Федерация официально признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов<sup>3</sup>. В научной литературе подчёркивается, что ввиду присоединения Российской Федерации к названной Конвенции, интерпретация Европейским Судом по правам человека её положений и протоколов к ней становится составной частью российской правовой системы наряду с самой Конвенцией<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 20 октября 2005 г. по делу «Уранио Токсо (Ouranio Toxo and others) и другие против Греции» (жалоба № 74989/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 4; Постановление Европейского суда по правам человека от 23 марта 2008 г. по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации» (жалоба № 10877/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 10.

<sup>2</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 26 июля 2007 г. по делу «Махмудов против Российской Федерации» (жалоба № 35082/04) // Российская хроника Европейского Суда. 2008. № 4.

<sup>3</sup> См.: ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>4</sup> См.: *Яковенко М.А.* Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в контексте практики Европейского Суда по правам человека // Российское правосудие. 2011. № 7. С. 20; *Витрук Н.В.* О некоторых особенностях использования решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 83, 84; *Зорькин В.Д.* Роль Конституционного Суда РФ в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 36, 37; *Лазарев В.В., Мурашова Е.Н.* Место решений Европейского Суда по правам человека в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 121.

Возвращаясь к исследуемой контрольно-предупредительной мере, отметим, что её особенность состоит в том, что отказ в согласовании публичного мероприятия подразумевает не односторонний акт запрещения органом публичной власти проведения данного мероприятия, а дальнейший совместный поиск взаимоприемлемого решения в целях обеспечения мирного и безопасного проведения публичного мероприятия.

Несмотря на наличие чётко выработанной позиции вышеназванных судебных органов, а также законодательно определённых случаев отказа в согласовании публичных мероприятий, административные ограничения на реализацию права граждан на свободу собраний имеют место в практике органов исполнительной власти и местного самоуправления, что вытекает из доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год<sup>1</sup>. В разделе 10 доклада «Право на свободу собраний» Уполномоченный указал на ряд типовых нарушений законодательства органами власти в части согласования публичных мероприятий. В частности, отказы в согласовании были направлены в следующих ситуациях:

а) группа организаторов уведомила Правительство г. Москвы о намерении провести в Новопушкинском сквере митинг с целью «выразить протест против политических репрессий и нарушений прав человека в Российской Федерации». В Департаменте региональной безопасности г. Москвы проведение митинга было признано «недопустимым» в связи с «несоответствием его целей положениям законодательства Российской Федерации». При этом не было указано, какие нормы законодательства имелись в виду;

б) отсутствие свободных мест для проведения публичного мероприятия: какое бы место организаторы ни выбрали, оно, согласно ответу органа публичной власти, оказывается уже занятым. Имел случай отказа в

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год от 21 февраля 2014 г. // Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

согласовании публичного мероприятия по причине «массового забора донорской крови» прямо на предполагаемом общественном месте его проведения;

в) неуведомление органом публичной власти заявителя в трёхдневный срок об отказе в согласовании публичного мероприятия. Дело в том, что законодатель требует от органа исполнительной власти или местного самоуправления в течение трёх дней со дня получения уведомления о публичном мероприятии довести до организатора обоснованное предложение об изменении места и или времени его проведения (п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Таким образом, орган публичной власти обязан не столько отправить, сколько доставить свой ответ организатору в трёхдневный срок. Если же ответ в установленный срок к организатору не поступил, последний вправе считать заявленное публичное мероприятие согласованным. Практика, однако, идёт по другому пути. Письмо из органа власти отправляется по почте до истечения установленного законом трёхдневного срока, однако к заявителю в этот срок не поступает. Последний же, не получив ответа органа власти, расценивает этот факт как знак «согласования», за что впоследствии привлекается к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ;

г) группа организаторов направила в Правительство г. Москвы уведомление о проведении публичного мероприятия в виде шествия, указав его цели, дату, время и маршрут. В полученном заявителями ответе Департамента региональной безопасности г. Москвы сообщалось о том, что проведение шествия по выбранному ими маршруту «нарушит нормальное функционирование городских структур жизнеобеспечения, создаст препятствия для деятельности хозяйствующих субъектов и движения автотранспорта, ущемит права и интересы граждан, не участвующих в заявленном мероприятии». По смыслу данный ответ означает отказ в

согласовании. В то же время в ответе не было предложено никаких изменений места и времени шествия, что противоречит сущности термина «согласование»;

д) группа заявителей обратилась к префекту Западного административного округа г. Москвы с уведомлением о проведении шествия. В своем ответе заместитель префекта сообщил, что «проведение публичного мероприятия без согласования с балансодержателем территории – Государственным автономным учреждением культуры г. Москвы «ЦПКиО им. Горького» и Государственным природоохранным бюджетным учреждением г. Москвы «Управление ООПТ по ЗАО» – не представляется возможным». В то же время все публичные территории г. Москвы, в том числе и территории названных государственных учреждений г. Москвы, находятся в исключительном ведении Правительства г. Москвы и его префектур. На них в данном случае и лежала обязанность урегулировать вопрос проведения заявленного публичного мероприятия с «балансодержателем» либо вообще самостоятельно согласовать его проведение.

Следует заметить, что, как следует из текста доклада, далеко не во всех случаях по жалобе Уполномоченного по правам человека в РФ права граждан на проведение публичных мероприятий были восстановлены и признано незаконным применение такой административно-предупредительной меры, как отказ в согласовании публичного мероприятия.

Проблема нормативно-правового регулирования состоит в том, что предельно чётко оговаривая перечень требований, предъявляемых к уведомлению о проведении публичного мероприятия, законодатель не устанавливает столь же чёткие требования к форме и содержанию ответа органа публичной власти. В таких обстоятельствах отсутствие нормативно закреплённых требований к ответу органа власти на уведомление о публичном мероприятии чревато административным произволом. Выходом



из данной ситуации может быть внесение дополнений в ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» с установлением перечня обязательных сведений, которые должен содержать ответ, с указанием причины, по которой проведение публичного мероприятия в заявленном месте невозможно, сведений о других проводимых в данном месте мероприятиях в заявленное время. Предложение об изменении места и времени проведения мероприятия должно содержать вариант равноценной замены места и времени. Равноценной замена места может быть только в том случае, если будет предложена аналогичная по вместительности территория с учётом внутреннего территориального деления муниципального образования или города федерального значения, чтобы не допустить, к примеру, предоставление для публичного мероприятия места на окраине города вместо заявленной центральной площади.

Необходимо отметить особенность применения такой меры административного принуждения, как отказ в согласовании публичного мероприятия, в условиях реализации права граждан на свободу вероисповедания. Законодатель, внося 22 октября 2014 г. изменения в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», указал, что публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии (включая молитвенные и религиозные собрания), проводимые в общественных местах в условиях, которые требуют принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозных обрядов и церемоний, так и других граждан, осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: ч. 5 ст. 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Тем самым, законодателем учтена позиция Конституционного Суда РФ, который в своем постановлении № 30-П от 5 декабря 2012 г.<sup>1</sup> признал не соответствующими Конституции РФ ряд норм законодательства о свободе совести и поспособствовал, тем самым, внесению существенных корректив в регулирование порядка проведения публичных религиозных мероприятий. Суд пояснил, что требование уведомлять компетентные региональные исполнительные органы или местные органы власти о публичном религиозном мероприятии лишь из-за факта его проведения вне специально отведённых для этих целей мест представляет собой неправомерное вмешательство государства в сферу свободы совести. При этом Конституционный Суд исходил из того, что организаторы религиозного мероприятия должны уведомлять уполномоченный орган власти только в том случае, когда проведение такого мероприятия сопряжено с необходимостью обеспечения общественной безопасности и общественного порядка со стороны органов государственной власти. В иных случаях, когда запланированное религиозное публичное мероприятие таких мер со стороны государства не требует, оно, по версии Конституционного Суда, может проводиться без уведомления органов публичной власти в любом незапрещенном месте.

Таким образом, отказ в согласовании публичного религиозного мероприятия как мера административного принуждения в настоящее время маловероятен, поскольку уведомление о его проведении фактически зависит от субъективного усмотрения его организатора, от его понимания необходимости или отсутствия необходимости обеспечения общественной безопасности и общественного порядка силами и средствами органов

---

<sup>1</sup> См.: п. 3.3 постановления Конституционного суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51. Ст. 7324.

государственной власти. Соответственно, затруднено и применение административной ответственности за организацию и проведение публичного религиозного мероприятия без уведомления органов публичной власти по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ.

Применение контрольно-предупредительных мер находится также и в сфере компетенции Президента РФ. Однако речь идёт лишь о тех ситуациях, при которых осуществление публичного мероприятия согласуется на территории Московского Кремля, зданий, строений и сооружений, расположенных в пределах соответствующих территорий, а также в таких местах, как Васильевский спуск, Александровский сад и Красная площадь<sup>1</sup>.

Законодателем предусмотрено положение и о разрешительном порядке осуществления публичных мероприятий, но только в тех случаях, которые установлены законодательством, закрепляющим административно-правовой режим государственной границы. В данном случае пограничные органы ФСБ России уполномочены осуществлять разрешительную деятельность в сфере организации публичных мероприятий, когда речь идёт о пятикилометровой полосе пограничной зоны<sup>2</sup>. Все меры контрольно-разрешительной системы в научной литературе по административному праву рассматриваются в качестве административно-принудительных мер контрольно-предупредительного характера ввиду того, что соответствующие лица принуждаются к отказу от ведения каких-либо видов деятельности, если в выдаче разрешения им отказано.

Применение контрольно-предупредительных мер отнесено и к компетенции полиции, которая для обеспечения безопасности личности и правопорядка имеет право на проведение вместе с организатором публичного

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 Указа Президента РФ от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52. Ст. 5915.

<sup>2</sup> См.: ст. 16 и 18 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

мероприятия личного осмотра субъектов, осмотра вещей, при них находящихся, в целях соблюдения пропускного режима в общественных местах, на участках местности и территориях сооружений, на которых осуществляются данные мероприятия. При необходимости могут быть применены технические средства. В случае отказа субъекта быть подвергнутым такому осмотру сотрудники полиции вправе отказать ему в допуске в соответствующее общественное место, на соответствующую территорию либо участок местности (п. 18 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»). Указанный осмотр не следует отождествлять с личным досмотром, применение которого как одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях урегулировано в ст. 27.7 КоАП РФ. Личный осмотр применяется к законопослушным гражданам при отсутствии с их стороны каких-либо правонарушений.

Кроме того, сотрудникам полиции предоставлено правомочие по временному ограничению либо запрещению дорожного движения, изменению его организации в пределах определённых дорожных участков в случае осуществления публичных мероприятий. Цель данных мер заключается в обеспечении надлежащего уровня безопасности дорожного движения в интересах как пешеходов, так и водителей транспортных средств (п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»), что также является контрольно-предупредительной мерой. Также сотрудники полиции компетентны оцеплять и блокировать участки местности, где проводятся публичные мероприятия, на основании решения начальника территориального органа внутренних дел либо исполняющего его обязанности лица. Цель данной меры состоит в том, чтобы предупредить массовые беспорядки и иные действия, могущие нарушить права и свободы граждан, движение транспорта, работу средств связи и организаций (п. 2 ч. 2 ст. 16 Федерального закона «О полиции»).

В своей совокупности все административно-предупредительные меры по обеспечению нормального порядка осуществления публичных мероприятий могут быть классифицированы на основании и иных критериев.

Если в качестве такового рассматривать *субъектов их применения*, то их можно подразделить на находящиеся в сфере компетенции:

- 1) Президента РФ;
- 2) должностных лиц исполнительных органов государственной власти;
- 3) должностных лиц местных органов власти;
- 4) судей.

По первым трём видам субъектов их полномочия по осуществлению мер административно-предупредительной направленности изложены выше. По судьям нужно отметить, что ими может быть применена только одна контрольно-предупредительная мера в виде устного замечания. В качестве таковой она выделяется И.В. Максимовым. Устное замечание предусмотрено в ст. 2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Основанием для его применения выступает малозначительность деликта, поэтому его можно рассматривать в качестве сугубо профилактической меры, которая не обусловлена применением административной ответственности и не влечёт возникновение состояния, в литературе обозначаемого как «административная наказанность»<sup>1</sup>.

Применение положений о малозначительности в производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на надлежащий порядок подготовки и осуществления публичных мероприятий, встречается довольно часто. Законодательного определения малозначительности по российскому законодательству не существует. Однако имеется определённая позиция, выраженная в актах высших судебных органов. Она изложена в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса

---

<sup>1</sup> См.: Максимов И.В. Административные наказания. С. 269.

Российской Федерации об административных правонарушениях». В данном судебном акте по разъяснению практики указано следующее: в случае установления в ходе разбирательства дела малозначительности совершённого деликта судьёй в соответствии со 2.9 КоАП РФ виновный субъект может быть освобождён от административной ответственности с последующим применением устного замечания. Малозначительное административное правонарушение рассматривается в качестве действия либо бездействия, содержащего формально признаки состава административного правонарушения, однако с учётом тяжести наступивших последствий, роли делинквента, характера совершённого деликта, размера нанесённого ущерба не представляющего значительного нарушения общественных отношений, охраняемых законом<sup>1</sup>.

Аналогичную позицию высказал и Конституционный Суд РФ в своём определении от 15 апреля 2008 г. № 248-О-О, указав следующее: из статьи 2.9 КоАП РФ, рассматриваемой с учётом смысла, придаваемого ей сложившейся правоприменительной практикой, следует, что, квалифицируя деликты в качестве малозначительных, суды должны оценивать конкретные обстоятельства его совершения. Их малозначительность может иметь место только в случае отсутствия значительной угрозы общественным отношениям, охраняемым законом<sup>2</sup>.

Можно привести некоторые практические примеры ситуаций, в которых возможна квалификация деяния в качестве малозначительного:

---

<sup>1</sup> См.: п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. 248-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Птицефабрика «Сибирская губерния» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 2.9 и частью 6 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».

а) житель г. Норильска уведомил администрацию г. Норильска о проведении пикетирования около здания администрации в определённые дни июля 2010 г. с 15 до 16 часов. В своём ответе администрация сообщила организатору, что в период с 11 по 19 июля 2010 г. на данной территории будет проходить подготовка и проведение мероприятий, посвященных празднованию 75-летия городского предприятия, в связи с чем ему было предложено изменить даты проведения публичного мероприятия, так как проводились монтажные работы по установке сцены, ремонтные работы по облагораживанию постамента для флагштоков и цветочной клумбы; кроме того, на данной территории проводилось театрализованное авансирование программы юбилейных мероприятий и уличные культурно-массовые мероприятия. Организатор пикетирования изменил даты его проведения, однако в известность администрацию г. Норильска не поставил. Судом при принятии решения о малозначительности было учтено, что организатор учёл предложения администрации не проводить публичное мероприятие в названные ей даты, что нейтрализовало общественную вредность совершённого деяния<sup>1</sup>;

б) организатором проведения публично-массового мероприятия в форме митинга на площадке перед администрацией г. Белгорода допущено несоблюдение обозначенного в уведомлении времени окончания мероприятия. Судьёй был принят во внимание незначительный срок превышения заявленного времени окончания митинга, что стало поводом для объявления устного замечания<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: решение судьи Норильского городского суда Красноярского края от 17 ноября 2010 г. по делу № 12-117/10 // Доступ из официального сайта Норильского городского суда Красноярского края [http://norilsk.krk.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show\\_text&srv\\_num=4&id=24600401011271609307811000062869](http://norilsk.krk.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=4&id=24600401011271609307811000062869) (дата обращения 03.11.2014).

<sup>2</sup> См.: решение судьи Белгородского областного суда от 25 июля 2014 г. по делу № 7(1)-97/2014 // Доступ из официального сайта Белгородского областного суда [http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=sf&delo\\_id=1540005&new=5#](http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=sf&delo_id=1540005&new=5#) (дата обращения 03.11.2014).

в) организатором публичного мероприятия было допущено нарушение срока уведомления администрации о его проведении. Судом при принятии решения о малозначительности были учтены следующие обстоятельства: уведомление всё же было направлено в администрацию, хоть и с опозданием, само публичное мероприятие проведено под лозунгом «За здоровый образ жизни», без нарушения общественной безопасности и общественного порядка; каких-либо жалоб, заявлений от граждан не поступало; в пределах отведённого законом времени; в местах, не запрещенных законом; не создавало помех движению автотранспорта; обозначенные в уведомлении цели, формы и места проведения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников соблюдены в полном объёме. Кроме того, у участников мероприятия отсутствовали какие-либо специально изготовленные либо приспособленные предметы, которые могли бы быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью людей, имущественного вреда гражданам и организациям; мероприятие проводилось в сопровождении работников полиции, от которых каких-либо требований о прекращении мероприятия не поступало. Соответственно, при формальном наличии всех признаков состава административного правонарушения, оно не содержало какой-либо существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, что свидетельствует о его малозначительности<sup>1</sup>.

Данные примеры позволяют сделать вывод о предупредительном в большей степени, нежели пресекательном характере устного замечания. Конечно, контрольно-предупредительные меры применяются в условиях отсутствия правонарушения, и формально в рассмотренных ситуациях нарушения имели место, однако при наличии элементов состава административного правонарушения отсутствовал его признак –

---

<sup>1</sup> См.: решение судьи Самарского областного суда от 28 июня 2013 г. по делу № 12-189\13 // Доступ из официального сайта Самарского областного суда URL: [http://oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=3770273&delo\\_id=1502001&text\\_number=1](http://oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3770273&delo_id=1502001&text_number=1) (дата обращения 03.11.2014).



общественная вредность, либо она была сведена к минимуму, что позволяет рассматривать поведение гражданина как нейтральное, но требующее реакции субъектов, уполномоченных применять административное принуждение, в целях недопущения более существенных вредоносных проявлений.

Если в качестве критерия классификации административно-предупредительных мер рассматривать *этапы подготовки и осуществления публичного мероприятия*, то в числе мер, которые применяются для обеспечения должного порядка осуществления публичных мероприятий целесообразно выделить мер, применяемых:

- 1) до осуществления мероприятия;
- 2) в период его проведения;
- 3) по его завершении.

Первый случай обусловлен тем, что требования нормативных актов имеют упреждающее действие в отношении потенциальных организаторов публичных мероприятий задолго до их реализации должностными лицами государственных органов или местных органов власти. Данные меры побуждают возможных организаторов к отказу направлять уведомления об осуществлении соответствующих мероприятий, если наличествуют изложенные выше условия. Если же ими будет подано такое уведомление, то отказ в согласовании будет неизбежен.

В период осуществления мероприятий меры административно-предупредительного характера могут быть применены исключительно в отношении законопослушных граждан в отсутствие в их поведении состава какого-либо деликта. К таким мерам можно отнести запрет на проникновение на территорию, в пределах которой действует административно-правовой режим контртеррористической операции, а также возможное удаление участников мероприятия с соответствующей территории. По окончании мероприятия меры административного предупреждения в основном не

реализуются. В качестве исключения можно выделить только устное замечание в ситуациях, когда лицо освобождается от административной ответственности.

Административно-принудительные меры по предупреждению правонарушений в сфере общественной безопасности и общественного порядка были классифицированы нами, чтобы систематизировать по ним информацию, что при отсутствии комплексной нормативно-правовой регламентации осуществления этих мер способно оказать помощь в последующем упорядочении законодательных положений и облегчить реализацию соответствующих правил.

Подводя итог данному параграфу, следует заключить, что законодатель предусмотрел возможность применения целого ряда мер административного предупреждения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Одновременно следует сказать, что их осуществление, в первую очередь контрольно-предупредительных мер, существенно затрагивает возможность реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий и участие в них. В связи с этим от субъектов применения данных мер требуется предельная внимательность, чтобы не допустить необоснованного ограничения данного права, создания искусственных административных барьеров на пути его реализации, что на практике достаточно часто имеет место.

## **2.2. Меры административного пресечения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий**

Меры административного принуждения и, в частности, меры административного пресечения применяются субъектами исполнительной

власти весьма широко, затрагивая интересы значительной части населения. Нередки случаи нарушения при этом законодательства Российской Федерации, особенно при применении административно-пресекательных мер, связанных с ограничениями свободы действий и передвижения физических лиц. В не меньшей степени это касается и применения пресекательных средств при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В последнем случае от властвующего субъекта требуется повышенная внимательность, поскольку его действиями и решениями затрагивается не только право граждан на свободу и личную неприкосновенность, но и в значительной степени политические права, а именно, право собираться мирно, без оружия и проводить публичные мероприятия.

Пресечение занимает важное место в принудительной деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, что вызвано необходимостью обеспечения правопорядка и безопасности в системе государственного управления. Соответственно, применение мер административного пресечения при проведении публичных мероприятий имеет целью оперативно устранить отклонения от законодательно установленных правил их осуществления, ликвидировать угрозы общественному порядку и общественной безопасности. Следует иметь в виду, что осуществление административно-пресекательной деятельности в условиях публичных мероприятий отличается повышенной сложностью, что обусловлено нередко возникающей у субъектов правоохраны необходимостью контактировать с возбуждённой толпой, которая может оказать сопротивление в любой форме. Кроме того, противодействие применению таких мер могут оказать и граждане, не участвовавшие в

нарушениях общественного порядка, однако ставшие случайными свидетелями, по их мнению, незаконных действий сотрудников полиции<sup>1</sup>.

Использование средств пресекательного воздействия способствует предотвращению новых правонарушений, минимизации вредных последствий деяния, выполнению возложенных на лицо обязанностей, а также последующему применению иных мер административного принуждения – административных наказаний. Административное пресечение играет существенную роль в обеспечении режима законности, защите прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, интересов общества и государства<sup>2</sup>.

Проблема нормативно-правового установления и применения мер административного пресечения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий охватывает ряд вопросов, имеющих значение для административного пресечения в целом, нерешённость которых обуславливает неэффективность их применения либо нарушение прав и законных интересов граждан – организаторов и участников публичных мероприятий и иных лиц. К числу данных вопросов можно отнести следующие: определение содержания основных понятий, позволяющих уяснить сущность анализируемых отношений; установление исчерпывающего перечня мер административного пресечения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий; установление строго определённого круга субъектов, уполномоченных применять данные меры; закрепление прав и обязанностей как субъектов, применяющих административно-пресекательные меры, так и подвластных им лиц;

---

<sup>1</sup> См.: *Багмет А.М.* Административное задержание участников массовых беспорядков // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 43.

<sup>2</sup> См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 385.

классификация данных мер по наиболее существенным признакам; определение фактических оснований и условий их применения; установление гарантий законности при их реализации<sup>1</sup>.

Что касается содержания понятия мер административного пресечения и их перечня, то в науке административного права отсутствует единая точка зрения по этому вопросу. Меры административного пресечения выделяются в структуре административного принуждения абсолютно всеми учёными-административистами. Однако имеются некоторые разногласия по поводу смысла и элементов, составляющих понятие административного пресечения.

Л.Л. Попов полагает, что сущность данных мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий физических и юридических лиц, нарушающих установленный порядок. При этом основанием применения мер административного пресечения может быть совершение не только правонарушения, но и объективно противоправного деяния, правонарушением не являющимся. Рассматривая виды мер административного пресечения, в числе примеров таких мер он называет и отдельные меры обеспечения производства об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

А.Б. Агапов меры административного пресечения исследует лишь в контексте производства по делам об административных правонарушениях, отождествляя их с мерами обеспечения данного производства<sup>3</sup>.

В.М. Манохин подразделяет меры административного пресечения на общие и специальные, относя к первым меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а ко вторым – те меры, которые предусмотрены отраслевым законодательством (о внутренних

---

<sup>1</sup> См.: *Йонаш В.В.* Административное пресечение в системе административного принуждения: монография. Саратов: Научная книга, 2008. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 272-273.

<sup>3</sup> См.: *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. С. 562-577.

войсках МВД России, о государственной границе и др.). Специальные меры, включающие в себя применение физической силы, специальных средств, оружия, боевой техники, осуществляются гораздо реже и в отношении значительно меньшего числа лиц<sup>1</sup>.

По мнению А.И. Каплунова, рассматривавшего меры пресечения в деятельности органов внутренних дел, к таковым следует относить предусмотренные нормами административного и административно-процессуального законодательства способы и средства психического и физического воздействия, применяемые сотрудниками данных органов в целях прекращения преступлений и административных правонарушений на месте и во время их совершения посредством прямого вмешательства властвующего субъекта в деятельность правонарушителя<sup>2</sup>.

На наш взгляд, в качестве мер административного пресечения следует рассматривать лишь те применяемые субъектами административной власти принудительные меры, которые направлены на прекращение правонарушения или иного объективно противоправного деяния и предотвращение его вредных последствий. В связи с этим меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях необходимо выделить в отдельную группу административно-принудительных мер (что в целом и сделано законодателем, систематизировавшим их в отдельной главе Кодекса РФ об административных правонарушениях), так как помимо пресекательной цели можно выделить иные цели их применения. Так, А.Ю. Соколов называет шесть частных целей мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (пресечение административного правонарушения, предупреждение совершения новых

---

<sup>1</sup> См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 100.

<sup>2</sup> См.: *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. С. 191.

правонарушений, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте совершения правонарушения, выяснение обстоятельств административного правонарушения и обнаружение орудий совершения или предметов административного правонарушения)<sup>1</sup>.

Если меры административного пресечения рассматривать в контексте анализируемой тематики, то их можно определить как применяемые уполномоченными на то органами публичной власти, их должностными лицами и иными субъектами, наделёнными публично-властными полномочиями, принудительные средства психического, физического и организационного воздействия к нарушителям общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий в целях прекращения их противоправного поведения и предотвращения вредных последствий такого поведения.

Необходимо отметить весьма широкий круг субъектов применения мер административного пресечения нарушений общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. В большинстве случаев это, конечно, должностные лица органов исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции. Однако законодательством предусмотрено применение таких мер и должностными лицами органов исполнительной власти общей компетенции – высших органов государственной исполнительной власти субъектов РФ, а также должностными лицами исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Кроме того, ряд функций административно-пресекательного характера законодатель делегировал негосударственным субъектам, по роду своей деятельности применяющим принудительные меры, – частным охранникам и народным дружинникам. В данной ситуации

---

<sup>1</sup> См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2014. С. 103.

следует отметить разрозненное законодательное регулирование субъектного состава участников административных правоотношений, применяющих пресекательные меры в условиях нарушений правопорядка при проведении публичных мероприятий. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не содержит исчерпывающего перечня таких субъектов, несмотря на то, что его нормы сформулированы таким образом, что не предполагается участие иных субъектов, наделённых административной властью. Необходимо отметить, что административно-пресекательные полномочия урегулированы не только в названном законе, но и в иных нормативных актах применительно к тем субъектам, которые в нём не указаны.

Административно-пресекательные меры, применяемые должностными лицами органов исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, ограничены законодателем по характеру воздействия. Речь идёт об урегулированных в ст. 13 названного Федерального закона полномочиях требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения, а также принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в случае допущения нарушений при его проведении.

Фактически в анализируемой норме названы три самостоятельные меры административного пресечения: а) замечание организаторам и участникам публичного мероприятия (в форме предъявления требования соблюдать порядок при его проведении); б) его принудительное приостановление; в) принудительное прекращение публичного мероприятия. В значительной мере основания и порядок применения данных мер урегулированы в ст. 15-17 названного федерального закона.

Фактическим основанием применения первой меры является такое нарушение правопорядка, которое не влечёт угрозы для жизни и здоровья



участников публичного мероприятия. При этом уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

Условием приостановления публичного мероприятия является невыполнение требования об устранении нарушения. Конкретного срока приостановления законодатель не установил, отдав этот вопрос на усмотрение уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, поскольку конкретные обстоятельства и условия проведения публичного мероприятия могут повлечь применение данной меры на разные сроки в зависимости от времени, которое требуется на устранение нарушений в каждой конкретной ситуации. После устранения нарушения публичное мероприятие не возобновляется автоматически, поскольку законодатель требует согласования этого вопроса между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем органа публичной власти.

В качестве фактических оснований принудительного прекращения публичного мероприятия выступают:

а) непринятие мер организатором по устранению нарушений в срок, на который было приостановлено публичное мероприятие;

б) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;

г) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия;

д) неисполнение организатором публичного мероприятия своих многочисленных обязанностей (в том числе обеспечивать соблюдение

условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении; обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории в месте проведения публичного мероприятия; иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия; обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия и пр.).

Законодатель различает общий и специальный порядок прекращения публичного мероприятия. В рамках общего порядка его прекращения уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления:

а) даёт указание организатору публичного мероприятия прекратить его проведение, обосновав причину прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;

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

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

В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, руководствуясь при этом законодательством о полиции.

Специальный порядок прекращения публичного мероприятия применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В таких

ситуациях прекращение публичного мероприятия осуществляется путём принятия экстренных мер сотрудниками полиции. Экстренные меры предполагают применение административно-принудительных средств, предусмотренных законодательством о полиции.

Указанные меры носят характер психологического и организационного воздействия на инициаторов и участников публичных мероприятий (за исключением мер, применяемых полицией). Особенности компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц обуславливают невозможность применения мер физического воздействия к нарушителям. Поэтому достаточность осуществляемых мер зависит от фактического последующего поведения участников публичных мероприятий. В случае дальнейших противоправных проявлений после предъявления требования о прекращении публичного мероприятия необходимо задействовать административно-пресекательные меры иного рода, применять которые уполномочены другие субъекты правоохраны – сотрудники полиции и некоторые иные представители власти.

Таким образом, при проведении публичного мероприятия предполагается применение мер пресечения двух уровней, причём меры второго уровня осуществляются только при условии неэффективного воздействия мер первого уровня. Меры первого уровня являются специфическими, характерными только для законодательства о публичных мероприятиях. Меры второго уровня, напротив, типичны для деятельности органов внутренних дел и применяются как в случае необходимости обеспечения правопорядка в местах проведения публичных мероприятий, так и во многих других случаях, отличаясь универсальностью. Они закреплены в ряде положений Федерального закона «О полиции», где раскрыты административно-пресекательные полномочия сотрудников полиции: требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных

действий; требовать от лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения, оставаться на месте до прибытия представителей подразделения полиции либо других правоохранительных органов; применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие; блокировать участки местности для прекращения массовых беспорядков и иных действий, нарушающих права и свободы граждан.

Помимо этого ряд пресекательных полномочий должностных лиц органов внутренних дел при проведении публичных мероприятий обозначен законодателем в ст. 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», к которым отнесены:

1) предъявление требования к организатору публичного мероприятия прекратить допуск граждан на данное мероприятие, а также принятие мер по самостоятельному прекращению допуска граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории;

2) предъявление требования к организатору и участникам публичного мероприятия соблюдать порядок его организации и проведения;

3) принятие мер по удалению с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Фактически законодатель в данном законе не предполагает применение административно-пресекательных полномочий иными субъектами, однако анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что не исключается подобная деятельность и иных субъектов, хотя их участие в ней носит факультативный характер.

В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» государством делегированы полномочия народным дружинникам применять в необходимых случаях меры административного принуждения пресекательного характера, а именно, требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния, применять физическую силу в

некоторых ситуациях (в том числе и при проведении публичных мероприятий).

В Законе РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» установлено право частных охранников требовать от граждан соблюдения пропускного режима (в том числе в местах проведения публичных мероприятий), применять физическую силу в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Представляется, что регулирование административно-пресекательных мер применительно к обеспечению общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий не должно носить разрозненный характер и соответствующие нормы должны быть введены в положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В частности, в ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» следует установить правило следующего содержания: «Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел либо должностным лицом частной охранной организации, либо народным дружинником устранить данное нарушение».

Кроме того, ч. 2 ст. 17 данного закона может быть дополнена новым абзацем следующего содержания: «В случае участия в охране общественного порядка в месте проведения публичного мероприятия должностных лиц частной охранной организации либо народных дружинников они вправе оказывать содействие сотрудникам полиции в принятии необходимых мер по

прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации о частной охранной деятельности и законодательством Российской Федерации об участии граждан в охране общественного порядка».

Помимо этого, нуждаются в коррекции пресекательные функции организатора публичного мероприятия. В п. 11 ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено его право удалять с места проведения публичного мероприятия его участников, не выполнивших требование организатора не скрывать своё лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Очевидно, что организатор вправе использовать только вербально-психологические средства воздействия на участников публичного мероприятия. Иными способами он их удалить не вправе. Для целей физического принуждения могут быть задействованы три вида субъектов: сотрудники полиции, должностные лица частных охранных организаций и народные дружинники, что и должно быть отражено в соответствующей норме. Поэтому в ней следует указать такое правило: «Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия сотрудниками полиции, должностными лицами частной охранной организации либо народными дружинниками».

В.В. Йонаш, указывает, что регламентация мер административного пресечения носит разрозненный характер и осуществляется применительно к отдельным мерам административного пресечения, что неприемлемо с точки зрения реализации конституционных положений, определяющих верховенство прав и свобод человека и гражданина. Поэтому такое состояние нормативно-правового регулирования требует систематизации законодательства посредством принятия федерального закона об основах

административно-пресекательной деятельности<sup>1</sup>. На наш взгляд, идея принятия такого закона не лишена смысла, однако следует учитывать, что в нём невозможно урегулировать все административно-пресекательные меры, особенно те, которые имеют специфическую сферу применения и реализуются в рамках лишь отдельных производств. Кроме того, такая сфера деятельности, как обеспечение общественной безопасности и общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий, должна иметь комплексное правовое регулирование в целях удобства правоприменения. Тем самым, совершенствование законодательства в данной сфере, по нашему мнению, должно идти путём оптимизации субъектного состава административно-пресекательной деятельности и детализации полномочий соответствующих субъектов в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В заключение данного параграфа следует отметить, что при проведении публичного мероприятия законодателем предусматривается применение мер административного пресечения двух уровней, причём меры второго уровня осуществляются только при условии неэффективности воздействия мер первого уровня. Меры первого уровня (предъявление требования соблюдать порядок при проведении публичного мероприятия, его принудительное приостановление и прекращение) являются специфическими, характерными только для законодательства о публичных мероприятиях. Меры второго уровня (применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и др.), напротив, типичны для деятельности органов внутренних дел и применяются как в случае необходимости обеспечения правопорядка в местах проведения публичных мероприятий, так и во многих других случаях, отличаясь универсальностью.

---

<sup>1</sup> См.: *Йонаш В.В.* Указ. соч. С. 6.

### **2.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий**

Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях закреплено главой 27 КоАП РФ и представляет собой деятельность специально уполномоченных на то субъектов государственной исполнительной власти и судей, связанную с осуществлением административного принуждения в целях создания условий для надлежащего течения производства по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях систематизированы в одном нормативном акте – КоАП РФ, и установление новых мер обеспечения либо коррекция их основных характеристик может осуществляться только посредством внесения изменений и дополнений в главу 27 КоАП РФ. Поэтому по вполне понятным причинам правила применения мер обеспечения не урегулированы в отраслевом законодательстве, охрана которого обеспечивается нормами административно-деликтного права. В частности, в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не регулируется осуществление данных мер, хотя они широко применяются в связи с его нарушениями. В связи с этим обстоятельством все предложения, которые направлены на усовершенствование законодательного регулирования применения мер обеспечения, должны быть связаны с возможным внесением изменений и дополнений только в КоАП РФ и иметь общий характер, т.е. быть актуальными для производства не только по какому-либо составу административного правонарушения, а обладать признаком универсальности.



Теоретическое обоснование существования в производстве по делам об административных правонарушениях процессуальных мер прошло длительный эволюционный путь с изначальным отнесением к таковым административного задержания<sup>1</sup>, а затем и иных мер<sup>2</sup>. В дальнейшем подверглась коррективам с позиции отдельных авторов и научная классификация мер административного принуждения по их целевому назначению, которые были подразделены на три группы: административно-процессуальные меры; административно-правовые санкции и административно-предупредительные меры<sup>3</sup>.

На современном этапе развития административно-деликтного законодательства выделение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как отдельной группы мер административного принуждения не должно вызывать сомнений ввиду их систематизации в главе 27 КоАП РФ и наличием, помимо пресекательных, и иных целей их применения. Предназначение данных мер состоит в обеспечении привлечения лица, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности посредством закрепления и сбора доказательств по делу об административном правонарушении, а также в обеспечении исполнения административных наказаний<sup>4</sup>.

Рассмотрение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в контексте настоящего исследования обусловлено тем, что их применение затрагивает не только те права граждан,

---

<sup>1</sup> См.: *Власов В.А., Студеникин С.С.* Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. С. 167.

<sup>2</sup> *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь: Пермский государственный университет, 1969. С. 118.

<sup>3</sup> См.: *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975. С. 71; *Ильин Д.Л.* Меры административного принуждения и пути повышения их эффективности в борьбе с правонарушениями. М.: Юрид. лит., 1975. С. 6-7.

<sup>4</sup> См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 84.

которые традиционно ограничиваются посредством их реализации (право на свободу и личную неприкосновенность, имущественные права), но и право на организацию и участие в публичных мероприятиях. Незаконное и необоснованное применение мер обеспечения к организаторам и участникам публичных мероприятий является существенным нарушением их конституционных прав, что требует надлежащей внимательности и осмотрительности со стороны уполномоченных субъектов исполнительной власти при их осуществлении.

Анализируемые меры осуществляются как в момент совершения административного правонарушения, так и впоследствии. В КоАП РФ предусмотрены правовые гарантии для участников производства по делам об административных правонарушениях, к которым применяются меры обеспечения. Это проявляется в том, что фактическое основание, а также – применительно к отдельным мерам – сроки их осуществления урегулированы федеральным законодательством об административных правонарушениях. Кроме того, законодателем установлено правило об обязательном процессуальном закреплении результатов применения мер обеспечения в соответствующих документах.

В ст. 27.1 КоАП РФ содержится перечень из шестнадцати разновидностей обеспечительных мер, если рассматривать в качестве отдельных их видов объединённые законодателем в одну группу четыре вида досмотра (осмотра).

В настоящем параграфе будут рассмотрены только отдельные из них, поскольку в производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок организации и проведения публичных мероприятий, применяются далеко не все обеспечительные меры. Сюда следует отнести доставление, административное задержание, привод, личный досмотр, досмотр транспортных средств, задержание транспортного средства, изъятие вещей и документов, а также медицинское

освидетельствование на состояние опьянения. Однозначно не могут применяться такие меры обеспечения, как доставление, задержание и арест судна, доставленного в порт РФ, залог за арестованное судно, поскольку законодатель предусматривает их осуществление по строго определённым составам административных правонарушений. Также не может применяться временный запрет деятельности, поскольку в данном случае отсутствуют условия его введения, установленные в ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ. Не подлежит применению и помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, так как в случае совершения административных правонарушений при организации и проведении публичных мероприятий административное выдворение им не может быть назначено.

Такая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как привод, применяется на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении в случае неявки указанных в законе лиц, если это препятствует всестороннему, объективному и полному рассмотрению всех обстоятельств дела. Поскольку каких-либо особенностей реализации привода по делам об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок организации и проведения публичных мероприятий не существует, рамками настоящего исследования анализ данной меры охвачен не будет.

Что касается мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, связанных с транспортными средствами (досмотр, задержание), то их осуществление обусловлено возможностью проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств, что предусмотрено п. 1 ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (речь идёт о так называемых митингах автомобилистов). Задержание транспортного средства в данном случае применяется, как правило, за

нарушение правил остановки и стоянки в определённых местах, что не имеет каких-либо особенностей в рамках установленного законом порядка осуществления данной меры.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным рассмотреть в рамках данного исследования такие меры, как доставление, административное задержание, досмотр (личный, вещей и транспортных средств), а также медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

I. *Доставление.* Данная мера являет собой меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, имеющую в качестве основного объекта властно-ограничительного воздействия свободу и личную неприкосновенность физического лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно совершило административное правонарушение.

Впервые доставление было закреплено как самостоятельная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях лишь в действующем КоАП РФ.

В первоначальной редакции ст. 27.2 КоАП РФ доставление обозначалось как принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, а также при условии обязательности его составления. В настоящее время доставление может применяться и к судну, однако к тематике настоящего исследования это не имеет отношения, поэтому рассмотрено не будет.

Законодателем не определён круг физических лиц, к которым может быть применено доставление. Однако на основе содержания законодательства о публичных мероприятиях и положений КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность за их нарушение, то можно чётко выделить тех субъектов, в отношении которых может быть

осуществлена данная мера. Это организаторы и участники публичного мероприятия, массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, а также организаторы и участники блокирования транспортных коммуникаций.

В качестве фактического основания применения доставления следует назвать содержащее признаки административного правонарушения деяние, совершённое физическим лицом. Особенность осуществления административно-юрисдикционной деятельности при проведении публичного мероприятия состоит в усложнённых условиях восприятия субъектами обеспечения правопорядка события административного правонарушения и выявления лица, его совершившего. Однако это не означает возможности применения пресекательных и административно-обеспечительных мер к лицам, в действительности не совершавшим административных правонарушений. Соответственно, каждый случай применения доставления должен быть обоснованным, чтобы не допустить незаконного его осуществления в отношении не только участников и организаторов публичного мероприятия, но и прохожих, случайно оказавшихся в месте его проведения.

Законодатель не предусматривает, что каждый случай совершения административного правонарушения должен повлечь за собой доставление лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно совершило административное правонарушение, в служебное помещение уполномоченного органа исполнительной власти (в нашем случае – полиции).

Цель применения доставления обуславливается невозможностью составления протокола об административном правонарушении на месте его совершения при необходимости его составления.

Тем самым, доставление законно только в том случае, если составление протокола об административном правонарушении является обязательным. В случаях привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о публичных мероприятиях составление протокола будет обязательным ввиду невозможности назначения административного наказания на месте совершения административного правонарушения, поскольку дела о соответствующих правонарушениях (ст. 5. 38, 20.2, 20.2.2, 20.18 КоАП РФ) уполномочены рассматривать судьи.

В ст. 27.1 КоАП РФ не определены обстоятельства, препятствующие составлению протокола на месте совершения правонарушения. Вместе с тем, анализ научной литературы по административному праву позволил сформировать перечень объективных причин, обуславливающих невозможность составления протокола на месте:

а) невозможность установить личность лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно совершило административное правонарушение, ввиду отсутствия у него документов, удостоверяющих личность;

б) необходимость выяснения обстоятельств административного правонарушения путём проведения дополнительной проверки;

в) лицо, в отношении которого планируется составить протокол, своим поведением препятствует его составлению<sup>1</sup>;

г) у лица отсутствует постоянное место жительства;

д) необходимо совершить процессуальные действия, выполнение которых на месте невозможно<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 29.

<sup>2</sup> См.: Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 70.

Особенность проведения публичных мероприятий, заключающаяся в их массовом характере и возможности совершения групповых нарушений общественного порядка, требует и соответствующей организации работы уполномоченных субъектов исполнительной власти по доставлению участников противоправной деятельности. Поэтому, даже если установление личности на месте возможно, но имеются массовые нарушения общественного порядка, затрудняющие составление протокола, применение доставления представляется оправданным, целесообразным и законным.

Однако следует иметь в виду, что ношение документа, удостоверяющего личность гражданина, не является его обязанностью, и отсутствие при себе паспорта у участника публичного мероприятия не может обусловить применение к нему доставления, если в отношении него отсутствуют основания полагать, что им было совершено какое-либо административное правонарушение<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ субъекты применения доставления сгруппированы в закрытый перечень, и к ним отнесены в том числе и те должностные лица, которые обеспечивают правопорядок в местах проведения публичных мероприятий: должностные лица органов внутренних дел (полиции), военнослужащие внутренних войск МВД России.

Вместе с тем, законодатель, определяя в качестве субъектов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в местах проведения публичных мероприятий частных охранников, членов народных дружин и делегируя им некоторые властные полномочия по отношению к участникам таких мероприятий, не рассматривает вопрос о возможном наделении их функцией по применению доставления. В связи с этим следует

---

<sup>1</sup> См.: *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. Учебное пособие. М.: Изд-во МВШМ МВД СССР, 1987. С. 28.

отметить позицию некоторых учёных-административистов о необходимости наделения указанных субъектов полномочиями применять доставление<sup>1</sup>.

А.Ю. Соколов полагает, что наделение частных охранников дополнительными полномочиями доставлять в служебные помещения органов внутренних дел или в иные служебные помещения лиц, в действиях которых имеются признаки состава административного правонарушения, поспособствует устранению правового пробела в этой сфере и обеспечит реализацию задачи предупреждения правонарушений<sup>2</sup>. Предложенный им проект внесения изменений и дополнений в КоАП РФ содержит рекомендацию законодателю отдельным пунктом в ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ указать должностных лиц частных охранных организаций<sup>3</sup>. Поддерживая в целом позицию данного автора, мы, тем не менее, предлагаем собственный вариант урегулирования данного вопроса.

В ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ содержится перечень должностных лиц, для которых применение доставление является не только правом, но и обязанностью. В случаях, когда имеются все основания для применения доставления, соответствующее должностное лицо обязано его применить; в противном случае это следует рассматривать как неисполнение лицом своих должностных обязанностей, как бездействие, влекущее за собой возможность привлечения к дисциплинарной ответственности. Учитывая иной характер правоотношений между заказчиком охранных услуг и частной охранной организацией, не представляется возможным включение частных охранников в данный перечень.

В связи с этим следует в ст. 27.2 КоАП РФ ввести ч. 1.1, в которой установить правило о том, что помимо случаев, указанных в ч. 1 ст. 27.2

---

<sup>1</sup> См., например: *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 99; *Фаткин А., Шурухнов Н.* Правовые основы, виды и проблемы частной охранной деятельности в Российской Федерации // *Право и жизнь.* 2010. № 2. С. 64.

<sup>2</sup> См.: *Соколов А.Ю.* Указ. соч. С. 180.

<sup>3</sup> Там же. С. 497.



КоАП РФ, доставление *вправе* применять должностные лица частных охранных организаций. Кроме того, учитывая усиление роли граждан в охране общественного порядка, оформленное в соответствующем федеральном законе, к частным охранникам в предлагаемой норме следует присоединить и членов народных дружин с их наделением одновременно и правом составления протокола о доставлении.

Законодателем чётко не определён срок применения доставления. Согласно ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Данный вопрос был предметом анализа в работах ряда учёных-административистов, которые предлагали либо его установить, либо засчитывать в срок административного задержания<sup>1</sup>.

Законодатель, подобным образом регулируя срок осуществления доставления, руководствуется тем, что временной промежуток, необходимый для принудительного препровождения доставляемого лица в служебное помещение соответствующего органа исполнительной власти, может существенно различаться в зависимости от определённых обстоятельств, от удалённости места совершения правонарушения до места нахождения дежурной части.

Как правильно полагает А.С. Дугенец, в правовой норме не могут быть для каждого отдельного случая предусмотрены и учтены конкретные обстоятельства (территориальная удалённость, состояние здоровья доставляемого, наличие транспорта и его техническое состояние, погодные условия и т.д.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Агеенкова Г.Т.* Меры административного пресечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 14; *Барашев В.В.* Институт административного принуждения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 126; *Тюрин В.А.* О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7. С. 26; *Хвастунов К.В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 7.

<sup>2</sup> *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс: Монография. М.: Издательство ВНИИ МВД России, 2003. С. 117.

Подобная позиция высказана и А. И. Каплуновым, утверждающим, что действующее законодательное регулирование срока доставления представляется оптимальным, позволяя в одинаковой степени учитывать интересы лица, в отношении которого применяется доставление, и должностного лица, его применяющего<sup>1</sup>.

Кроме того, если рассматривать применение доставления в контексте исследуемой тематики, то нужно учитывать, что оно может применяться в условиях массовых нарушений общественного порядка с невозможностью препровождения доставляемых лиц только лишь в ближайшую дежурную часть территориального органа МВД России, что также влияет на срок осуществления доставления.

## *II. Административное задержание.*

Так же, как и доставление, административное задержание является мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающей право граждан на свободу и личную неприкосновенность.

Законодательное установление данной меры административного принуждения и оснований её применения должно соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права. В связи с этим российским законодателем учтены положения ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>.

Данный правовой акт, являясь составной частью российской правовой системы, имеет приоритет перед внутренним законодательством, закрепляет основополагающие гарантии прав личности на свободу и личную неприкосновенность, включая гарантии защиты от незаконного лишения свободы. В ч. 1 ст. 5 данной Конвенции перечислены случаи законного лишения свободы гражданина, в том числе законное задержание или

---

<sup>1</sup> См.: Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: Системно-правовой анализ: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 409.

<sup>2</sup> Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

заключение под стражу лица, произведённое с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения.

Случаи нарушения международного законодательства при применении административного задержания, в том числе при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации, зафиксированы Европейским Судом по правам человека. Так, организатор публичного мероприятия в г. Москве был подвергнут административному задержанию сотрудниками органов внутренних дел на основании неповиновения их законным требованиям. В протоколе административного задержания, составленном в дежурной части органа внутренних дел, не было указано, почему заявитель подозревался в неповиновении, не было названо ни должностное лицо, от которого исходило требование, ни обстоятельств, в связи с которыми оно было предъявлено. Кроме того, сотрудники органа внутренних дел, производившие административное задержание, при рассмотрении дела в национальном суде пояснили, что осуществили данную меру в целях выяснения законного основания проведения публичного мероприятия. В связи с этим Европейский Суд установил, что административное задержание не было основано на «разумном подозрении», было произвольным, вследствие чего нарушена упомянутая ст. 5 Конвенции<sup>1</sup>.

Также Европейский Суд по правам человека отмечает, что административное задержание должно не только осуществляться в соответствии с основными процессуальными нормами национального права, но и отвечать предписаниям ст. 5 Конвенции о защите прав человека и

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 июля 2007 г. по делу № 35082/04 «Махмудов против Российской Федерации (Mahkudov v. Russian Federation)» // Свобода собраний в постановлениях Европейского Суда по правам человека. Воронеж: Артефакт, 2009. С. 202-230.

основных свобод, исчерпывающим образом определяющей обстоятельства, при которых человек может быть лишен свободы на законных основаниях<sup>1</sup>.

Конституционно-правовым основанием применения административного задержания является ст. 22 Конституции РФ, где указано, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Конституционный Суд РФ, проверяя на предмет соответствия Конституции РФ отдельные нормы КоАП РФ, установил следующее. Из положений ст. 22 Конституции РФ во взаимосвязи с п. 1 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в её официальном истолковании Европейским Судом по правам человека, следует, что право на свободу и личную неприкосновенность может быть ограничено лишь при соблюдении общеправовых принципов и на основе конституционных критериев необходимости, разумности и соразмерности, с тем, чтобы не допустить утраты самого существа данного права, в исключительных случаях. В этой связи принудительные меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях – поскольку они связаны с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность – не могут применяться в противоречии с указанными предписаниями<sup>2</sup>.

Определение понятия административного задержания содержится в ст. 27.3 КоАП РФ, где указано, что административное задержание – это

---

<sup>1</sup> См., например: п. 122 Постановления Европейского Суда по правам человека от 25 мая 1998 г. по делу «Курт (Kurt) против Турции» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. М., 2000.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 27. Ст. 3382.

кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. При этом административно задержанные содержатся в специально отведённых для этого помещениях органов, должностные лица которых уполномочены применять данную меру, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из анализа изложенного определения понятия, можно выделить такие цели осуществления административного задержания, как: а) обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении; б) исполнение постановления по делу об административном правонарушении. Однако посредством задержания достигается ещё одна цель – установление личности делинквента, поскольку об этом говорится в ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ.

Основной вопрос, который возникает по основаниям применения административного задержания, – это вопрос о том, что считать «исключительными случаями», в связи с наличием которых оно осуществляется. Данный законодательный пробел неоднократно обсуждался в трудах учёных-административистов, что приводило их к мысли о необходимости установить исчерпывающий перечень оснований для применения административного задержания<sup>1</sup>.

А.Ю. Соколов предлагает свой перечень таких оснований:

---

<sup>1</sup> См.: *Каплунов А.И.* Принудительные меры органов внутренних дел, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении // *Полицейское право.* 2005. № 3 (3). С. 75-79; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 17; *Решетник Ю.Ф.* К вопросу о правовом обеспечении применения административного задержания // *Административное право и процесс.* 2007. № 5. С. 20-21.

- 1) если в деянии физического лица наличествуют признаки состава административного правонарушения;
- 2) если физическое лицо не выполняет законных требований уполномоченного должностного лица прекратить нарушение общественного порядка или действия, угрожающие общественной безопасности;
- 3) если физическое лицо предпринимает попытку скрыться с места совершения административного правонарушения;
- 4) если физическое лицо допускает агрессивные действия в отношении должностных лиц, обеспечивающих правопорядок;
- 5) если невозможно установить личность физического лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно совершило административное правонарушение;
- б) если протокол об административном правонарушении невозможно составить на месте его выявления<sup>1</sup>.

Что касается сроков административного задержания, то законодатель устанавливает общий и специальный сроки. Общее правило заключается в том, что согласно ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ предельный срок административного задержания составляет три часа.

Согласно специальному правилу, установленному в ч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания, составляющий не более 48 часов, может применяться в следующих случаях:

- а) если в отношении лица осуществляется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы РФ и порядок пребывания на территории РФ, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления

---

<sup>1</sup> См.: Соколов А.Ю. Указ. соч. С. 200-201.

личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения;

б) если в отношении лица осуществляется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест.

Применительно к осуществлению административного задержания в случае совершения административных правонарушений, посягающих на установленный порядок организации и проведения публичных мероприятий, первое правило не может применяться ввиду того, что данные деяния не посягают на перечисленные режимы.

Однако во втором случае особый срок административного задержания может применяться довольно широко, поскольку административный арест устанавливается за большинство таких административных правонарушений. По ст. 20.2 КоАП РФ административный арест не может применяться только по ч. 1 и 5, а по ст. 20.2.2 данное наказание применяется по всем четырём частям.

Согласно ч. 4 ст. 27.6 КоАП РФ моментом начала исчисления срока административного задержания является момент доставления, а применительно к лицу, находящемуся в состоянии опьянения, момент его вытрезвления. Данный срок исчисляется в часах.

Понятие «вытрезвление» имеет значение и для производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок проведения публичного мероприятия, поскольку в качестве одного из административных правонарушений в этой сфере законодатель рассматривает нахождение гражданина в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения (ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ). Однако законодатель не раскрывает данное понятие. Также оно не содержится ни в нормативных актах Министерства здравоохранения РФ, ни в нормативных актах основного субъекта, должностные лица которого уполномочены

применять административное задержание, – МВД России<sup>1</sup>. Несмотря на сугубо медицинские характеристики данного понятия, требуется всё же официальное закрепление его определения в нормативном акте Минздрава РФ, к которому должна отсылать ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ, ввиду необходимости исключения возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание.

*III. Личный досмотр, досмотр вещей и досмотр транспортных средств.*

В КоАП РФ законодатель установил три вида досмотра в зависимости от объекта, в отношении которого он применяется:

- а) личный досмотр;
- б) досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- в) досмотр транспортного средства.

Посредством осуществления данных мер ограничивается ряд основных конституционных прав и свобод личности, а именно: право на охрану достоинства личности, на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни и личную тайну, право частной собственности. Также затрагивается конституционный запрет собирать, использовать и распространять информацию о частной жизни лица без его согласия.

Определяя понятие досмотра, законодатель указывает, что он заключается в проводимом без нарушения конструктивной целостности обследовании вещей (транспортных средств).

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации» // Рос. газета. 2012. 29 февраля.



Законодательно установленной целью осуществления личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортных средств выступает обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Применительно к тематике диссертации речь идёт, прежде всего, о тех предметах, которые могут использовать участники публичного мероприятия в целях осуществления противоправной деятельности. Их перечень установлен в п. 2 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». К ним отнесены оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывные устройства, взрывчатые, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия, предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов, горючие материалы и вещества, иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование которых может привести к задымлению, воспламенению, алкогольная и спиртосодержащая продукция, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе.

Собственно, наличие у участника публичного мероприятия любого из этих предметов уже образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ. Поэтому целью досмотра будет обнаружение именно этих предметов.

Личный досмотр А.Ю. Соколов определяет в качестве внешнего обследования тела физического лица, а также имеющихся при нём одежды, головного убора, обуви, иных вещей в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Соколов А.Ю. Указ. соч. С. 291.

Частью 3 ст. 27.7 КоАП РФ установлено требование о проведении личного досмотра лицом одного пола с досматриваемым в присутствии понятых того же пола.

Требование об участии понятых того же пола не распространяется на досмотр вещей, находящихся при физическом лице. Однако данные меры могут осуществляться и, как правило, осуществляются одновременно, что требует применения вышеобозначенного правила о понятых. Кроме того, отсутствие полной автономности исследуемых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определяется отсутствием чёткого разграничения объектов данных видов досмотра. Содержащийся в ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ перечень вещей, находящихся при физическом лице и подлежащих досмотру, в который входят ручная кладь, багаж, добытая продукция, орудия охоты и рыболовства и иные предметы, не имеет характер исчерпывающего. Поскольку в ходе личного досмотра также фактически досматриваются некоторые вещи, возникает сложность с разграничением видов досмотра, что обуславливает их одновременное применение.

Законодателем учтены некоторые обстоятельства, которые обуславливают применение специального порядка производства личного досмотра и досмотра вещей. В ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ указано, что в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых. Таким образом, к участникам публичного мероприятия могут применяться данные меры без привлечения понятых, если имеется информация о наличии у них оружия и боеприпасов.

Досмотр вещей, а также транспортных средств должен производиться без нарушения их конструктивной целостности. Это означает, что запрещены

действия, посредством которых нарушается единство конструкции вещей. На наш взгляд, данного правила не достаточно, поскольку требованием сохранения конструктивной целостности не охватывается сохранение внешнего вида и функциональных качеств вещи, что может быть предметом возможного совершенствования законодательства в данной сфере.

Поскольку любая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должна иметь фактическое основание, все названные виды досмотра нельзя применять в превентивных целях, в том числе и к участникам публичных мероприятий, если нет достаточных оснований полагать, что физическое лицо совершило административное правонарушение.

К таким основаниям следует отнести те, что указаны в ст. 28.1 КоАП РФ в виде поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, т.е. непосредственное обнаружение должностным лицом, обеспечивающим правопорядок в месте проведения публичного мероприятия, данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступление информации об административном правонарушении из государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений; поступление сообщений и заявлений физических и юридических лиц либо наличие соответствующих показаний специальных технических средств, имеющих функции видеозаписи. Личный досмотр и досмотр вещей участника публичного мероприятия также возможно проводить при наличии обоснованного предположения компетентного должностного лица о том, что участник публичного мероприятия имеет при себе запрещённые предметы (по признаку выпирающих предметов под одеждой).

Следует также отметить, что не каждый субъект, уполномоченный обеспечивать общественный порядок и общественную безопасность, уполномочен применять досмотр. Решение о проведении личного досмотра,

досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства принимается должностными лицами, уполномоченными применять доставку и административное задержание в связи с совершёнными административными правонарушениями. Таким образом, данные меры не могут применять сотрудники частных охранных организаций, а также члены народных дружин, охраняющие правопорядок в месте проведения публичного мероприятия.

#### *IV. Изъятие вещей и документов.*

Изъятие вещей и документов является мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающей имущественные права граждан и юридических лиц, поскольку данной мерой затрагивается предусмотренное в ч. 2 ст. 35 Конституции РФ право иметь в собственности имущество, право владения, пользования и распоряжения им как самостоятельно, так и совместно с другими лицами.

Согласно ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ, объектом изъятия, осуществляемого уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти, являются орудия совершения или предметы административного правонарушения, а также документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении. Перечень орудий совершения или предметов административного правонарушения устанавливается в зависимости от особенностей каждого состава совершённого административного правонарушения.

Применительно к тематике настоящей диссертации объекты, в отношении которых осуществляется данная мера шире, чем у личного досмотра, досмотра вещей и досмотра транспортных средств, поскольку наличие отдельных запрещённых предметов у участника публичного мероприятия обнаруживается без применения досмотра.

Например, согласно п. 1 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» участнику

публичного мероприятия запрещается скрывать своё лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Соответственно, данные предметы не требуют поиска, поскольку само их использование образует состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ.

Изъятие вещей и документов в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях преследует различные цели в зависимости от категории дел.

К ним следует, в первую очередь, отнести необходимость обеспечить сохранность доказательств по делу об административном правонарушении.

Помимо этого, изъятие может преследовать цель пресечь административное правонарушение. В ходе производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок проведения публичных мероприятий, как раз имеет место пресекательная цель изъятия, поскольку оно обеспечивает прекращение дальнейшего противоправного поведения участника публичного мероприятия ввиду того, что выбытие из его владения оружия и боеприпасов, пиротехнических изделий, алкогольной продукции, маскирующих предметов или других запрещённых вещей фактически прекращает его незаконную деятельность.

Что касается порядка хранения изъятых вещей, то существуют общий порядок и специальный. В общем порядке изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в месте, определяемом должностным лицом, осуществившим изъятие. Для этих целей может выделяться отдельное помещение – камера хранения вещественных доказательств, которое оборудуется средствами защиты, обеспечивающими ограничение доступа в неё. Поэтому все вещи, изъятые у участника

публичного мероприятия (за исключением огнестрельного оружия и патронов к нему), хранятся в общем порядке.

Специальный порядок определен законом для хранения отдельных разновидностей вещей, к которым, в частности, относится огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы<sup>1</sup>.

*V. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения.*  
Необходимо назвать новую меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которая может применяться в условиях публичного мероприятия в случае совершения административного правонарушения. Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ<sup>2</sup> в КоАП РФ включена новая статья – 27.12.1, регулирующая применение медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Несмотря на то, что её появление обусловлено решением законодателя усовершенствовать нормативно-правовое регулирование оборота оружия, нормы, изложенные в ней, имеют общий характер и могут применяться во всех случаях, когда:

а) имеются достаточные основания полагать, что делинквент в момент совершения административного правонарушения находится в состоянии опьянения. Важность установления данного обстоятельства определяется тем, что совершение административного правонарушения в состоянии опьянения рассматривается законодателем как обстоятельство, отягчающее административную ответственность (п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ);

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1107 «Об утверждении Порядка осуществления приёма изъятого, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ» // Рос. газета. 2013. 1 марта.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4228.

б) необходимо исчислять срок административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, с момента его вытрезвления (ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ);

б) нахождение лица в состоянии опьянения определяет квалификацию деяния. Например, ч. 4.1 ст. 20.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения. Применительно к тематике данной диссертации эта мера может осуществляться для необходимости доказывания нахождения лица в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения. Административная ответственность за нарушение участником публичного мероприятия правил его проведения в бланкетном виде предусмотрена ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, а к таким правилам относится и запрет распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе в месте его проведения, а также находиться там в состоянии опьянения<sup>1</sup>.

Тем самым, законодателем были частично восприняты предложения, которые высказывались в научной литературе о том, что медицинское освидетельствование на состояние опьянения как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должна применяться не только к водителям транспортных средств соответствующего вида, но и в отношении иных лиц, когда это необходимо для обеспечения правильного рассмотрения дела об административном правонарушении<sup>2</sup>.

Нельзя сказать, что медицинское освидетельствование на состояние опьянения для целей привлечения к административной ответственности не применялось и ранее. Однако в качестве меры обеспечения производства об

---

<sup>1</sup> См.: п. 2 и 3 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

<sup>2</sup> См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 280-281.

административных правонарушениях оно законодателем не рассматривалось. До сих пор применяется Временная инструкция о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения<sup>1</sup>, которая до настоящего времени была единственным нормативным актом, составлявшим нормативное основание медицинского освидетельствования для целей привлечения к административной ответственности вне связи с нарушениями правил обеспечения безопасности на транспорте. Такое положение вещей необходимо было изменить, поскольку реализацией данной меры административного принуждения существенно ограничивались личные неимущественные права лица, привлекаемого к административной ответственности, как участника производства по делу об административном правонарушении, а именно право на свободу и личную неприкосновенность.

Вместе с тем, необходимо отметить ряд моментов, которые нуждаются, на наш взгляд, в дальнейшем совершенствовании:

а) законодатель не определил унифицированную процедуру направления на медицинское освидетельствование в целях определения состояния опьянения и общие положения о порядке самого освидетельствования, несмотря на то, что в перечне обеспечительных мер по ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ медицинское освидетельствование не разграничивается на виды. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения по ст. 27.12.1 КоАП РФ фактически рассматривается как общее правило, а по ст. 27.12 КоАП РФ – как частный случай по отдельным категориям дел. Кроме того, законодатель ориентирует Министерство здравоохранения РФ на разработку отдельных правил медицинского освидетельствования и критериев, по которым можно предположить о наличии состояния опьянения, для реализации ст. 27.12.1 КоАП РФ.

---

<sup>1</sup> Утв. Минздравом СССР 1 сентября 1988 г. № 06-14/33-14 // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».



Непонятно, почему эти критерии и правила должны отличаться от тех, которые разработаны в целях реализации ст. 27.12 КоАП РФ. Поэтому разработка единых правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения – по-прежнему актуальный вопрос нормативно-правового регулирования;

б) законодатель говорит только о медицинском освидетельствовании на состояние опьянения. Вместе с тем, юридическое значение имеет установление факта не только опьянения, но и факта употребления алкоголя, наркотических средств, психотропных веществ и иных одурманивающих веществ. Очевидно, что понятия «факт алкогольного опьянения» и «факт употребления алкоголя» не совпадают, о чём свидетельствует содержание законодательства. Применительно к тематике данной диссертации мы уже упоминали, что состав административного правонарушения образует не только нахождение в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения, но и употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции в данном месте. Следовательно, факт употребления этих напитков тоже необходимо устанавливать на основании медицинского заключения. В этой части законодатель опять допустил пробел, оставляя вопрос об определении факта употребления алкоголя за Временной инструкцией 1988 г. Кроме того, основания полагать, что лицо употребляло спиртные напитки и что оно находится в состоянии опьянения, не тождественны. Основаниями полагать, что лицо употребляло алкоголь в месте проведения публичного мероприятия, могут быть направленные сотрудникам полиции, народным дружинникам или частным охранникам заявления и сообщения организатора и участников публичного мероприятия, фиксация данного деяния с помощью технических средств видеозаписи и т.д., однако требуется установить, что действительно лицом употреблялась именно алкогольная, а не какая-либо иная продукция. Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, совершенно иные. В настоящее

время они определены только в правилах медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств (запах алкоголя изо рта; неустойчивость позы; нарушение речи; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке<sup>1</sup>). Аналогичных критериев для проведения медицинского освидетельствования по ст. 27.12.1 КоАП РФ не существует, что затрудняет её применение, а правила медицинского освидетельствования, которые частично подходят для целей её реализации, содержатся всё в той же Временной инструкции 1988 г.

Врач согласно п. 13 данной инструкции при составлении заключения по медицинскому освидетельствованию для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения (в том числе и по участнику публичного мероприятия), должен установить одно из следующих состояний:

- а) трезв, признаков употребления алкоголя нет;
- б) установлен факт употребления алкоголя, признаки опьянения не выявлены;
- в) алкогольное опьянение;
- г) алкогольная кома;
- д) состояние одурманивания, вызванное наркотическими или другими веществами;

---

<sup>1</sup> См.: п. 3 Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 27. Ст. 3280; см. также: Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, утв. Приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 48.

е) трезв, имеются нарушения функционального состояния, требующие отстранения от работы с источником повышенной опасности по состоянию здоровья.

На наш взгляд, в целях совершенствования содержания статей 27.12 и 27.12.1 КоАП РФ и унификации правил о медицинском освидетельствовании необходимо исключить из ст. 27.12 КоАП РФ положения о медицинском освидетельствовании на состояние опьянения, а в названии и содержании ст. 27.12.1 КоАП РФ расширить цель применения данной меры, сформулировав её следующим образом – «медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств, психотропных веществ и иных одурманивающих веществ, а также состояния опьянения». Для реализации положений данной статьи потребуется новый приказ Минздрава России, заменяющий два нормативных акта – Временную инструкцию 1988 г., а также Правила медицинского освидетельствования на состояние опьянения 2003 г.

Таким образом, по итогам рассмотрения данного параграфа можно констатировать, что в рамках противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий применяется целый комплекс мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Часть из них традиционно часто применяются по делам об административных правонарушениях соответствующего вида (прежде всего, доставление и административное задержание). Другим же (медицинское освидетельствование на состояние опьянения участников публичного мероприятия) только предстоит пройти апробацию в практической деятельности органов внутренних дел. Что касается доставления и административного задержания, то на практике выявляются многочисленные недостатки их применения, связанные с отсутствием достаточных оснований

для их осуществления, что подтверждается, в том числе, практикой Европейского Суда по правам человека.

#### **2.4 Меры административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.**

Право на свободу мирных собраний и ассоциаций, являющееся одним из фундаментальных прав и свобод человека, закрепленное в ч. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup>, выступает важнейшей гарантией участия граждан в управлении делами любого демократического государства и развития гражданского общества.

Рассматриваемое право в Российской Федерации получило конституционное признание и провозглашено в ст. 31 Конституции РФ, закрепляющей право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. На обеспечение реализации данного права направлен Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», определяющий порядок организации и проведения публичных мероприятий.

Высокая значимость права на свободу собраний предопределена его тесной взаимосвязью с реализацией иных личных и политических прав и свобод человека – свободы мысли и слова, свободы совести, свободы вероисповедания, права на объединение, права на участие в управлении делами общества и государства. В этой связи первоочередной обязанностью государства в лице компетентных государственных органов и их должностных лиц выступает обеспечение нормального механизма его реализации, защита от различного рода противоправных воздействий.

---

<sup>1</sup> Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. № 22-23.

Наиболее характерными нарушениями при проведении публичных мероприятий выступают административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Их вредность для общества обусловлена их распространенностью, а также возможностью перерастания в общественно-опасные деяния – преступления. Это обуславливает значительный интерес в научной литературе к проблемам установления и применения административной ответственности за нарушения законодательства о публичных мероприятиях<sup>1</sup>.

Новейшими изменениями в административно-деликтное законодательство внесены правила, предусматривающие применение превентивных мер и санкций, направленных на стимулирование организаторов публичных мероприятий к уважительному отношению и соблюдению законных интересов граждан<sup>2</sup>.

По мнению инициаторов законопроекта, во многих случаях проведение публичных мероприятий препятствует доступу граждан к месту проживания, работы или учёбы, общественным местам досуга и отдыха, а хозяйствующим субъектам – к офисным и производственным помещениям; наносит ущерб местам озеленения (цветникам), иным объектам благоустройства территорий, ухудшает санитарно-эпидемиологическую ситуацию, мешает проезду общественного и специального транспорта, прохождению пешеходов<sup>3</sup>.

Кроме того, на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания РФ в мае 2012 г. была опубликована аналитическая справка под наименованием «Отдельные нормы зарубежного

---

<sup>1</sup> См.: Якунин Д.В., Коротченков Д.А. Совершенствование административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий // Современное право. 2006. № 8. С. 41-43.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24. Ст. 3082.

<sup>3</sup> Государственная Дума: официальный сайт. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6) (дата обращения 05.02.2013).

законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий»<sup>1</sup>, в которой отмечается значительная (по сравнению с российским законодательством) степень суровости законов демократических развитых стран мира (Великобритании, ФРГ, США, Японии, Италии, Франции и Швеции) в части обеспечения приоритета общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Обращает на себя внимание тот факт, что составители этого документа ни разу не упомянули названия нормативных актов и их конкретные статьи. Вместе с тем, следует отметить соответствие действительности содержащихся в нём сведений. Так, в данной справке указано, что за маскировку лица при проведении публичного мероприятия в ФРГ предусмотрено уголовное наказание – лишение свободы на срок до одного года. Действительно, согласно абз. 4 § 17а Закона ФРГ от 24 июля 1953 г. «О собраниях и шествиях» (с изм. от 8 декабря 2008 г.)<sup>2</sup> уполномоченные должностные лица (имеются в виду сотрудники полиции) имеют право отделить гражданина, скрывающего свою внешность, от участников публичного мероприятия. Впоследствии он может быть привлечён за данное деяние к уголовной ответственности согласно абз. 2 § 27 данного закона с лишением свободы сроком до одного года. Административная ответственность, также имеющая довольно строгий характер, урегулирована в этом же нормативном акте. В частности, может быть наложено денежное взыскание на гражданина, движущегося к месту проведения публичного мероприятия и имеющего при себе предметы, которые могут быть использованы для затруднения установления его личности (абз. 1 и 2 § 29 данного закона).

---

<sup>1</sup> Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4910/19824> (дата обращения 10.01.2014).

<sup>2</sup> См.: Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953 (zuletzt geändert am 8. Dezember 2008) // Bundesgesetzblatt. 1953. Teil I. Nr. 40. S. 684; Bundesgesetzblatt. 2008. Teil I. Nr. 56. S. 2366.

Сведения, опубликованные в пояснительной записке к законопроекту и в аналитической справке, безусловно, повлияли на позицию российского законодателя, которым была подвергнута коррективе система административных наказаний, применяемых за нарушения при проведении публичных акций. Законодателем исключена альтернативная мера ответственности – предупреждение, увеличены размеры административного штрафа, введена новая мера ответственности – обязательные работы.

Административные наказания, применяемые за нарушения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, назначаются в случае совершения деяний, ответственность за нарушение которых предусмотрена в ст. 20.2 КоАП РФ, где предусмотрены девять составов административных правонарушений (в связи с посягательствами на установленный порядок организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования). В системной взаимосвязи с данными нормами законодатель рассматривает правила об административной ответственности за:

а) нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании (ст. 5.38 КоАП РФ, в которой речь идёт об ответственности за воспрепятствование проведению публичного мероприятия, а равно за принуждение к участию в нём; родовым объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере реализации права на свободу собраний, однако в качестве его дополнительного объекта можно рассматривать общественный порядок и общественную безопасность, если речь идёт о воспрепятствовании проведению публичного мероприятия);

б) организацию массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (ст. 20.2.2);

в) блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18).

Все названные составы упомянуты в Федеральном законе «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а их неоднократное совершение в качестве последствия влечёт невозможность для лица быть организатором публичного мероприятия в течение срока административной наказанности. Кроме того, данную группу составов объединяет возможность применения по ним нового административного наказания – обязательных работ.

Теперь перейдём к характеристике административных наказаний, которые применялись ранее или применяются в настоящее время за названные административные правонарушения.

1. *Предупреждение.* Данная санкция рассматривается как наиболее мягкое административное наказание, не связанное с какими-либо материальными лишениями или ограничениями свободы и личной неприкосновенности. История его применения восходит ещё к дореволюционному полицейскому праву, а впоследствии оно было позаимствовано органами советской власти для противодействия получившим широкое распространение после октябрьской революции и гражданской войны мелким нарушениям общественного порядка и бытовым деликтам в условиях, когда применение штрафа показало свою неэффективность ввиду низкого уровня материального благополучия населения.

Предупреждение широко применялось на протяжении всего периода существования Союза ССР, и во время первой кодификации административно-деликтного законодательства ему нашлось место в системе



административных наказаний<sup>1</sup>. На современном этапе развития законодательства об административных правонарушениях предупреждение по-прежнему выступает в качестве одного из элементов системы административных наказаний. Однако в связи с наметившейся тенденцией ужесточения административно-наказательной политики предупреждение играет уже не такую роль, как прежде. Внесённые в КоАП РФ изменения последних лет показывают негативное отношение законодателя к данному административному наказанию как превентивному средству воздействия на правонарушителя. Многие из санкций норм Особенной части КоАП РФ, где в первоначальной редакции было предусмотрено предупреждение в качестве альтернативной санкции, в настоящее время данной меры ответственности не содержат. Хотя в 2010 г. законодателем и был предусмотрен ряд новых случаев применения предупреждения, однако такое законодательное решение в контексте общей тенденции развития административно-деликтного законодательства носило разовый характер<sup>2</sup>.

Применительно к тематике настоящего исследования об исключении предупреждения уже было упомянуто. Изначально оно предусматривалось по ст. 5.38 КоАП РФ. Полагаем, что с позицией законодателя о его исключении в данном случае следует согласиться, поскольку воспрепятствование проведению публичного мероприятия или принуждение к участию в нём следует рассматривать как систему умышленно совершённых действий, направленных на ограничение конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, что обуславливает осознание очевидной вредоносности данного деяния правонарушителем и,

---

<sup>1</sup> См.: ст. 24 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4208.

соответственно, должно караться более строгой мерой, нежели предупреждение.

В то же время имеются причины, по которым некоторые административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ, теоретически можно предложить наказывать предупреждением. Речь идёт в первую очередь о ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, где установлена ответственность за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации публичного мероприятия. В данном случае должна приниматься во внимание неоднозначность законодательного регулирования отношений, связанных с уведомлением о проведении публичного мероприятия, о чём шла речь в первом параграфе настоящей главы. Имеются в виду ситуации, когда организатор даже в случае подачи уведомления может по неосторожности нарушить иные правила, связанные с организацией и согласованием публичного мероприятия. Такие случаи неосторожности могут граничить и со случаями малозначительности административных правонарушений. Поэтому мы считаем целесообразным дополнить санкцию названной нормы предупреждением, тем более что совершённое деяние может отвечать тем критериям, которые установлены в ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ для применения предупреждения (оно может назначаться за впервые совершённые административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба).

2. *Административный штраф.* Данная санкция выступает в качестве наиболее распространённой меры административной ответственности как в сфере административно-деликтных отношений в целом, так за совершение

административных правонарушений, связанных с организацией и проведением публичных мероприятий, в частности. Он предусмотрен за совершение всех составов административных правонарушений в этой сфере. В соответствии с ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, административный штраф является денежным взысканием. Размер административного штрафа за совершение административных правонарушений при проведении публичных мероприятий установлен в особом размере, выражается в рублях и зависит от субъекта административного правонарушения. Так, в отношении граждан верхний порог административного штрафа установлен в размере трёхсот тысяч рублей (в отличие от пяти тысяч рублей по общему правилу), а в отношении должностных лиц – шестисот тысяч рублей (в отличие от пятидесяти тысяч рублей по общему правилу). В отношении юридических лиц законодателем в данном случае не были установлены правила об особом размере административного штрафа, и он назначается по общему правилу, т.е. в размере до одного миллиона рублей.

Таким образом, максимальный размер административный штрафа за нарушения законодательства о публичных мероприятиях, назначаемого гражданам, в значительной степени перекрывает минимальный размер штрафа по уголовному законодательству, составляющий в настоящее время пять тысяч рублей (т.е. он меньше в шестьдесят раз!)<sup>1</sup>. Тем самым, нарушена логика законодательного регулирования соответствующих видов юридической ответственности, которая ранее заключалась в том, что размер, являющийся для административного штрафа, назначаемого гражданам, максимально допустимым, выступал нижним пределом для штрафа по уголовному законодательству. Между тем, административные наказания, будучи разновидностью мер государственного принуждения, устанавливаются главным образом потому, что общество нуждается в особых

---

<sup>1</sup> См.: ч. 2 ст. 46 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

средствах воздействия на личность в целях достижения определённых результатов в поведении субъекта, совершающего административные правонарушения, а потому должны отличаться от уголовных наказаний<sup>1</sup>. Административные наказания должны влечь для правонарушителя менее тяжкие отрицательные последствия, нежели наказания уголовные<sup>2</sup>.

Норма ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, в которой установлены размеры административного штрафа, как нам представляется, характеризует качество законодательного регулирования административной ответственности с отрицательной стороны. При этом отрицательный эффект имеет тенденцию к усилению. Дело в том, что некогда сформулированное правило по максимальным размерам административного штрафа для граждан, должностных лиц и юридических лиц трансформировалось в «общее» правило с постоянно расширяющимся перечнем исключений в зависимости от отраслей законодательства, за нарушение которых это наказание применяется. К таким отраслям было отнесено и законодательство о публичных мероприятиях.

В то же время принципиально важным критерием определения размера административного штрафа должна быть не принадлежность тех или иных правил к какой-либо отрасли законодательства, а соразмерность наказания административному правонарушению, в зависимости от степени его общественной вредности, т.е. вредности совершённых противоправных действий (или бездействия) и угрозы их для общества<sup>3</sup>.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, которым и были впоследствии установлены повышенные размеры административного штрафа, предусмотренные законодателем размеры административного

---

<sup>1</sup> См.: *Калинина Л.А.* Административная ответственность: учебное пособие. М.: Норма, 2009. С. 85.

<sup>2</sup> См.: *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 86.

<sup>3</sup> См.: *Кириин А.В.* Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. С. 307.

штрафа «за нарушения порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ничтожны и неадекватны общественной опасности нарушений. Они также не являются превентивной мерой для лиц, совершающих правонарушения»<sup>1</sup>. Данное суждение составителей законопроекта следует подвергнуть критике.

Как правильно отмечает А.В. Кирин, важным концептуальным положением законодательства об административных правонарушениях, требующих подтверждения, сохранения и развития в нормах КоАП РФ и правоприменительной практике относительно административных наказаний, является принцип соразмерности (адекватности) наказания совершённого административному правонарушению при привлечении лица к административной ответственности<sup>2</sup>.

В то же время ужесточение административных наказаний приближает административную ответственность по своим карательным свойствам к ответственности уголовной, а само административное наказание утрачивает свойство адекватности совершённому деянию. В первую очередь, это касается административного штрафа. Если исходить из тенденции законодательного увеличения его размера, то можно прийти к выводу о том, что данное административное наказание государство использует в первую очередь в целях пополнения бюджета, а не для обеспечения превенции административных правонарушений. Как полагает О.С. Рогачёва, такой подход вреден, поскольку для большого числа лиц, привлекаемых к административной ответственности, даже минимальный административный штраф, установленный за определённое правонарушение, является чрезмерным, а потому из меры ответственности превращается в меру

---

<sup>1</sup> Государственная Дума: официальный сайт. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6) (дата обращения 05.02.2013).

<sup>2</sup> См.: Кирин А.В. Указ. соч. С. 297.

финансового и психологического давления на данных субъектов<sup>1</sup>. Административный штраф, будучи средством правового воздействия на лицо, по утверждению И.В. Максимова, не должен становиться инструментом «подавления его имущественных возможностей», лишённым «избирательности и всякого исправительного влияния»<sup>2</sup>.

Вышесказанное как нельзя кстати подходит под описание тенденций законодательного регулирования административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий. Ориентация законодателя на повышение размера административного штрафа за данные правонарушения приводит к тому, что его уже трудно рассматривать в качестве критерия отграничения административных правонарушений от преступлений, если иметь в виду большую степень дезорганизации системы общественных отношений при совершении последних (т.е. наличие общественной опасности против общественной вредности у административных правонарушений). К тому же истоки многих административных правонарушений лежат вне сферы права<sup>3</sup>, что можно отнести и к нарушениям при организации и проведении публичных мероприятий. Социальный протест, который лежит в основе большинства публичных мероприятий, обусловлен различными социально-экономическими и политическими причинами, что накладывает определённый отпечаток и на возможные отклонения от установленного законом порядка его выражения. Попытки искоренить такие правонарушения путём увеличения размера административного штрафа, без проведения необходимых социально-экономических, политических и организационных

---

<sup>1</sup> См.: *Рогачёва О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. С. 6.

<sup>2</sup> См.: *Максимов И.В.* Административные наказания. С. 302.

<sup>3</sup> См.: *Рогачёва О.С.* Указ. соч. С. 6.

мероприятий, вряд ли поспособствуют достижению необходимого результата.

Также следует отметить и позицию П.П. Серкова о том, что дальнейшее усиление строгости административного наказания в санкциях норм об административной ответственности не требуется, поскольку нужно соблюсти определённый баланс, а решающее значение для предупреждения административных правонарушений имеет неотвратимость наказания<sup>1</sup>.

Вместе с тем, в контексте настоящего исследования также необходимо изложить позицию Конституционного Суда РФ, оправдывающую деятельность законодателя по установлению высокого размера административного штрафа в санкциях норм Особенной части КоАП РФ за нарушения порядка организации и проведения публичных мероприятий.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П<sup>2</sup> правила, предусматривающие за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП РФ, административный штраф для граждан в размере до трёхсот тысяч рублей и для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей, признаны соответствующими Конституции РФ. Данной судебной инстанцией было дано пояснение о том, что деяния, за совершение которых установлены столь строгие меры, относятся к числу наиболее вредных административных правонарушений. Как посягающие на права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, общественный порядок и общественную безопасность, они по степени дезорганизации общественных отношений тяготеют к уголовно наказуемым деяниям и свидетельствуют об утрате

---

<sup>1</sup> См.: *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, НИЦ Инфра-М, 2012. С. 189.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 868.

публичным мероприятием мирного характера, являющегося неизменным условием реализации права на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Этим обуславливается возможность использования более строгих – соразмерных современным социально-политическим реалиям – административных наказаний за совершение подобного рода административных правонарушений, в том числе посредством повышения размеров административных штрафов как средства реагирования на нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, отсутствие которого в системе административных наказаний могло бы серьезно осложнить надлежащую административно-правовую охрану прав и свобод человека и гражданина и эффективное предупреждение агрессивных действий, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, права и свободы физических и юридических лиц.

В то же время в части, устанавливающей за совершение указанных административных правонарушений минимальные размеры административного штрафа для граждан – от десяти тысяч рублей и для должностных лиц – от пятидесяти тысяч рублей, названные нормы признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они – в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначения административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, – не позволяют наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и, тем самым, обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.



Действительно, законодатель в ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ установил, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за это административное правонарушение. Данная позиция была подтверждена и Пленумом Верховного Суда РФ, который постановил, что законом не предусмотрена возможность назначения административного наказания ниже низшего предела<sup>1</sup>. Однако Конституционный Суд РФ за последние два года неоднократно указывал, что за совершение определённых деяний административный штраф по результатам рассмотрения дела может назначаться ниже низшего предела с учётом тех позиций, которые были изложены выше<sup>2</sup>.

Поэтому во всех случаях признания соответствующих норм неконституционными Конституционный Суд РФ постановил следующее: впредь до внесения необходимых законодательных изменений размер административного штрафа, предусмотренного оспоренными положениями, может быть снижен судом ниже низшего предела, определённого санкцией, в случаях, когда его наложение в установленных пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечёт избыточное ограничение имущественных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

---

<sup>1</sup> См.: п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>2</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкчева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 16. Ст. 1921.

Однако законодатель, редактируя 21 июля 2014 года нормы статей 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, не изъял из их санкций высокий минимальный порог административного штрафа для граждан. Вместе с тем, ряд норм этих статей предполагает привлечение к административной ответственности с высокой минимальной планкой административного штрафа за не самые вредные административные правонарушения. Например, участнику публичного мероприятия, скрывающему своё лицо (что запрещено п. 1 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), должен быть назначен административный штраф в размере от десяти до двадцати тысяч рублей либо обязательные работы на срок до сорока часов в соответствии с ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, что, на наш взгляд, применительно к размеру административного штрафа является чрезмерной санкцией, не соответствующей степени причинённого общественным отношениям вреда. Аналогичной позиции мы придерживаемся и в отношении санкции ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, где ответственность установлена также в бланкетной форме, что предполагает возможность совершения правонарушений, обладающих невысокой степенью общественной вредности, но караемых чрезмерными штрафными санкциями. Учитывая позицию Конституционного Суда РФ, мы считаем, что данные нормы должны быть изменены законодателем. К тому же неадекватность оценки вредности данных деяний законодателем можно проиллюстрировать на примере ст. 20.5 КоАП РФ, где установлена административная ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения: если гражданин вопреки запрету организует митинг в условиях данного режима, то будет применена именно эта статья и административный штраф для него будет варьироваться в пределах от пятисот до одной тысячи рублей.

3. *Административный арест.* Законодатель ограничил применение административного ареста как наиболее суровой меры наказания и

определил возможность её реализации лишь в случаях, несущих обществу значительный вред, поэтому по сравнению с административным штрафом данная мера не имеет столь широкого распространения в КоАП РФ.

На основании ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ, административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. Данное административное наказание за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, установлено в размере до тридцати суток и выступает как альтернативная мера ответственности. Таким образом, законодатель установил особый срок административного ареста, приравняв по степени общественной вредности данные деяния с нарушениями требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции и ради этого изменив положения Общей части КоАП РФ (ч. 1 ст. 3.9)<sup>1</sup>.

В пояснительной записке к соответствующему законопроекту его авторы указали, что при применении ст. 20.2 КоАП РФ фиксируется значительное количество повторных однородных административных правонарушений, поэтому необходимо расширить сферу применения административного ареста. В числе статистических сведений было приведено 44 случая совершения однородных административных правонарушений в 2013 г., а также 21 аналогичный случай в 2014 г. на Манежной площади в г. Москве<sup>2</sup>. Достаточно ли этого, чтобы вводить административный арест за

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4259.

<sup>2</sup> См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях)» // Опубликована на официальном сайте

данные деяния на срок до 30 суток? Представляется, что нет. Тем более что многие иные административные правонарушения, в первую очередь нарушения правил дорожного движения, также характеризуются высокой повторяемостью, что не послужило основанием вводить за их повторное совершение административный арест на срок до 30 суток.

До внесения 21 июля 2014 г. изменений и дополнений в КоАП РФ предусматривался лишь один случай применения административного ареста: в соответствии с ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ административный арест применялся за организацию либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо за активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

В настоящее время административный арест предусмотрен в большинстве частей ст. 20.2 КоАП РФ, за исключением 1 и 5, в которых ответственность установлена за совершение наименее вредных деяний, а также во всех четырёх частях ст. 20.2.2 КоАП РФ. При этом максимально возможный срок наказания (т.е. до 30 суток) предусмотрен только в ч. 8 ст. 20.2 и ч. 4 ст. 20.2.2 КоАП РФ, где ответственность установлена за повторное совершение предусмотренных в этих статьях правонарушений. Примечательно, что по ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ срок административного ареста не изменился, а в случае повторного совершение данного деяния правило о

его повышенном сроке не действует, т.е. законодатель посчитал, что повторное совершение иных правонарушений по данной статье характеризуется большей степенью общественной вредности, чем несанкционированное, в том числе повторное, проведение публичного мероприятия в непосредственной близости от территории ядерной установки.

Тридцатидневный срок ареста по административному праву (административного и дисциплинарного) является оправданным в случае совершения деяний:

- а) в условиях экстраординарных административно-правовых режимов;
- б) грубо нарушающих воинскую дисциплину<sup>1</sup>.

В последнем случае законодатель, тем самым, подчёркивает особое значение воинской дисциплины для обеспечения надлежащей боеготовности Вооружённых Сил РФ, иных войск и воинских формирований.

Что касается экстраординарных административно-правовых режимов, то, по мнению Н.В. Макарейко, их нужно рассматривать в качестве особых правовых режимов жизнедеятельности населения и территорий, осуществления хозяйственной и другой деятельности физическими и юридическими лицами, а также реализации функций органами государственной власти и местного самоуправления в границах территории, в пределах которой возникли угрожающие безопасности факторы и которая признана зоной военных действий, вооруженного конфликта, чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации. К особенностям экстраординарных режимов им отнесены:

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 49 (1 ч.). Ст. 5089; ч. 4 ст. 28.4 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331; п. 94 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749.

а) возможность использования мер, посредством которых могут быть существенно ограничены конституционные права и свободы граждан и юридических лиц;

б) возможность введения имеющих административно-правовое содержание дополнительных запретов и обязанностей;

в) возможность наделения органов государственной власти чрезвычайными полномочиями для обеспечения данного режима;

г) возможность введения особого порядка управления территориями, в пределах которых функционирует экстраординарный режим, в том числе возможность приостановления деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления, перераспределения полномочий, формирования временных чрезвычайных органов<sup>1</sup>.

Длительное время (12 лет) с момента принятия КоАП РФ в 2001 г. оставалось неизменным правило о применении тридцатидневного срока административного ареста только за нарушения требований двух экстраординарных режимов – чрезвычайного положения и контртеррористической операции. Разумеется, установленный порядок (режим) проведения публичных мероприятий к экстраординарным режимам не относится ввиду отсутствия признаков, им свойственных. Следовательно, общественная вредность нарушений общественной безопасности и общественного порядка при организации и проведении публичных мероприятий отличается в меньшую сторону. Поэтому в целом позиция законодателя представляется неоправданной и в определённых моментах противоречивой, хотя вряд ли стоит рассчитывать на то, что она будет в ближайшее время изменена. К тому же расширение перечня случаев применения тридцатидневного срока административного ареста приобретает черты тенденции – в 2013 году он был установлен за совершение

---

<sup>1</sup> См.: Макарейко Н.В. Административное право: учеб. пособие для прикладного бакалавриата. М.: Юрайт, 2014. С. 116.

административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах<sup>1</sup>. Скорее следует ожидать, что он ещё больше расширится по примеру расширения перечня исключений для назначения особого размера административного штрафа.

4. *Обязательные работы.* Обязательные работы как новый вид административного наказания введены законодателем 8 июня 2012 года<sup>2</sup> и предусмотрены за совершение всех административных правонарушений при проведении публичных мероприятий за исключением состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ.

Исходя из ст. 3.13 КоАП РФ, обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учёбы время бесплатных общественно полезных работ и применяются на срок от двадцати до двухсот часов.

Соответствие введения обязательных работ в качестве административного наказания Конституции РФ и нормам международного права рассматривалось Конституционным Судом РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П были изложены две позиции:

а) правила, предусматривающие обязательные работы в качестве вида административного наказания за нарушения, связанные с организацией либо проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 48. Ст. 6161.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24. Ст. 3082.

или организацией массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, не являются недопустимым способом принуждения к труду и соответствуют Конституции РФ,

б) в той мере, в какой назначение данного вида административного наказания допускается не только в случае причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо при наступлении иных подобных последствий, но и при одном лишь формальном нарушении установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий, являются не соответствующими Конституции РФ.

Вместе с тем, Конституционным Судом был признан в качестве обстоятельства, дискредитирующего данный вид административного наказания, тот факт, что оно может быть назначено только за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, что неизбежно воспринимается в качестве санкции за политическую активность, формой проявления которой, хотя и незаконной, является, в частности, несоблюдение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организация иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка.

Видимо, чтобы «реабилитировать» данный вид наказания, законодатель в 2013 году установил возможность его применения и за другие правонарушения – публичное осквернение богослужебной и религиозной литературы, религиозной атрибутики и символики (ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ), управление транспортным средством водителем, лишённым права управления транспортными средствами (ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ) и др.

Таким образом, хотя в целом Конституционный Суд признал, что применение обязательных работ в качестве административного наказания не



противоречит Конституции РФ и нормам международного права<sup>1</sup>, им была ограничена сфера его применения: оно может назначаться только за правонарушения, связанные с причинением реального физического или имущественного вреда. Однако С.Е. Чаннов характеризует позицию, изложенную в постановлении Конституционного Суда РФ, как недостаточно убедительную в части соответствия Конвенции № 29 МОТ и крайне сомнительную в части соответствия Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>.

Что касается деятельности законодателя, то он не только упорно игнорирует выводы Конституционного Суда РФ, не изменяя положения статей 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, но и вводит в них новые составы административных правонарушений, за совершение которых предусматриваются обязательные работы (ч. 6.1 ст. 20.2 и ч. 3 ст. 20.2.2 КоАП РФ). В то же время данный вид административного наказания фактически может применяться лишь по отдельным составам административных правонарушений, где причинение вреда здоровью или имущественного вреда рассматривается в качестве квалифицирующего признака – это чч. 4, 6 и 8 ст. 20.2 и чч. 2 и 4 ст. 20.2.2 КоАП РФ). Соответственно, из санкций остальных норм данных статей обязательные работы необходимо изъять.

Переходя к общему выводу по данному параграфу, отметим, что применение административной ответственности за нарушения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий осуществляется в судебном порядке,

---

<sup>1</sup> См.: Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28 июня 1930 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 1956. № 13. Ст. 279; ст. 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

<sup>2</sup> См.: Чаннов С.Е. Применение административного наказания в виде обязательных работ: возможные проблемы // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 27-34.

что обусловлено исключительной возможностью назначения обязательных работ и административного ареста только судом.

Таким образом, действующая система административных наказаний за нарушения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, включает в себя три меры административной ответственности – административный штраф, обязательные работы и административный арест.

Последние изменения и дополнения в административно-деликтное законодательство позволяют констатировать усиление административной ответственности организаторов и участников собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования за совершение административных правонарушений при проведении публичных мероприятий.

## Заключение

В результате проведённого исследования можно заключить, что административно-правовое противодействие правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий играет немаловажную роль в обеспечении национальной безопасности. В то же время законодательное регулирование административно-правовых средств такого противодействия не должно приводить к ущемлению прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Необходимо отметить и общий превентивный потенциал таких средств, поскольку законодательное установление мер административного принуждения к организаторам и участникам публичных мероприятий призвано предостеречь данных лиц от совершения не только административных правонарушений, но и иных противоправных деяний, характеризующихся как общественно опасные и запрещённых законодателем под угрозой применения уголовно-правовых санкций.

Система средств административно-правового противодействия не должна сводиться исключительно к применению мер административного принуждения, поскольку основным методом управленческой деятельности всё же является убеждение, которое имеет большое профилактическое значение и позволяет эффективно противодействовать правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий публичных мероприятий.

В последние годы наблюдается тенденция законодательного повышения суровости административно-правовых мер, направленных на обеспечение необходимого состояния общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных

мероприятий. Однако такая деятельность законодателя носит чрезмерно эмоциональный характер, выражая явное неодобрение им массовых публичных акций, проводившихся по итогам выборов в федеральный орган законодательной власти и выборов Президента Российской Федерации.

Отчасти данная позиция объяснима, поскольку такие публичные мероприятия аккумулируют большие массы людей, недовольных политикой государства, и создают предпосылки для их перерастания в массовые беспорядки, а также распространение протестных выступлений граждан по всей территории Российской Федерации, что способно обернуться весьма предсказуемыми последствиями.

События на Украине 2013-2014 гг., показавшие практически неконтролируемое поведение граждан при проведении публичных мероприятий показывают, наглядно демонстрируют с одной стороны, насколько аппарат государственной власти уязвим с точки зрения неподготовленности к нейтрализации опасных для общества и государства массовых проявлений, но с другой – насколько государство должно быть заинтересовано в их предупреждении и пресечении, ведь публичные акции, переросшие в массовые беспорядки, не только способствуют подрыву основ конституционного строя, но и препятствуют нормальному развитию экономических процессов, влияют существенным образом на благосостояние граждан и их безопасность.

В то же время у граждан имеется потребность публично высказывать мнение и обсуждать различные проблемы, затрагивающие многие стороны общественной жизни, в том числе конкретные вопросы удовлетворения их социально-экономических нужд. Соответствующие публичные акции, имея мирную основу, далеко не всегда носят характер многотысячных выступлений, и создание искусственных административных барьеров для их проведения подрывает доверие общества к власти и обуславливает

возникновение предпосылок для более вредных и даже опасных массовых проявлений в будущем.

Административные ограничения на проведение публичных мероприятий видны невооружённым глазом, и это отчётливо просматривается в их системном изложении в докладе Уполномоченного по правам человека о соблюдении прав и свобод человека и гражданина за 2013 год.

В связи с этим требуется совершенствование нормативной основы осуществления контрольно-предупредительных мер административного принуждения, применяемых к организаторам публичных мероприятий, дабы гарантировать невмешательство органов публичной власти в свободную реализацию прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований с тем, чтобы согласование публичного мероприятия представляло собой действительно уведомительную процедуру, как это декларируется законодателем.

В настоящее же время фактически имеет место разрешительная процедура с возможностью произвольного, не обусловленного законом запрета на проведение публичного мероприятия либо в принципе, либо в конкретное время и в конкретном месте. Поэтому необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, направленное на обеспечение двустороннего взаимодействия субъектов публичной власти с представителями общественности, создание гарантий реализации данного конституционного права. Эти гарантии должны быть связаны с ограничением дискреции органов исполнительной власти и местного самоуправления, чтобы при судебном обжаловании отказа в проведении публичного мероприятия суд имел чёткую нормативную основу, необходимую для принятия законного и обоснованного решения.

Анализ законодательного регулирования деятельности субъектов административно-правового противодействия правонарушениям в сфере

общественной безопасности и общественного порядка также показал несовершенство нормативно-правовой основы, поскольку в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» о многих таких субъектах умалчивается. В то же время конкретные полномочия, как предупредительные, так и пресекающие, реализуемые в рассматриваемой сфере, имеют субъекты государственной и негосударственной правоохранительной деятельности, о которых упоминается в законодательстве о внутренних войсках МВД России, о частной детективной и охранной деятельности, об участии граждан в охране общественного порядка. В связи с этим необходимо привести в систематизированный вид перечень данных субъектов, урегулировав их отдельные полномочия в законе о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Таким образом, законодатель предполагает задействовать целый комплекс субъектов (как государственных, так и негосударственных), имеющих различное функциональное предназначение, но которые не могут действовать изолированно друг от друга в рамках обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий. Однако выявленные в ходе исследования недостатки правового регулирования применения данными субъектами мер административного принуждения, координации их деятельности ставят перед законодателем задачу привести данный условно системный перечень в вид логически завершённой системы.

В диссертации было обращено внимание также на усиление роли граждан в охране общественного порядка, что было оформлено в соответствующем федеральном законе. Вместе с тем, ни в данном законе, ни в законе о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях не отражены достаточно чётко полномочия народных дружинников по

охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Попытка их отразить была представлена в настоящей работе.

При рассмотрении мер административного пресечения было установлено, что они применяются субъектами исполнительной власти весьма широко, затрагивая интересы значительной части населения. Нередки случаи нарушения при этом законодательства Российской Федерации, особенно при применении административно-пресекательных мер, связанных с ограничениями свободы действий и передвижения физических лиц. В не меньшей степени это касается и применения пресекательных средств при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В последнем случае от властвующего субъекта требуется повышенная внимательность, поскольку его действиями и решениями затрагивается не только право граждан на свободу и личную неприкосновенность, но и в значительной степени политические права, а именно, право собираться мирно, без оружия и проводить публичные мероприятия.

Пресечение занимает важное место в принудительной деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, что вызвано необходимостью обеспечения правопорядка и безопасности в системе государственного управления. Соответственно, применение мер административного пресечения при проведении публичных мероприятий имеет целью оперативно устранить отклонения от законодательно установленных правил их осуществления, ликвидировать угрозы общественному порядку и общественной безопасности. Следует иметь в виду, что осуществление административно-пресекательной деятельности в условиях публичных мероприятий отличается повышенной сложностью, что обусловлено нередко возникающей у субъектов правоохраны необходимостью контактировать с возбуждённой толпой, которая может оказать сопротивление в любой форме.

Нами выделены общий и специальный порядок принудительного прекращения публичных мероприятий как административно-пресекательной меры. Общий порядок применяется должностными лицами региональных исполнительных органов и местных органов власти в отсутствие экстраординарных ситуаций в месте его проведения. В иных ситуациях публичное мероприятие принудительно прекращается путём принятия экстренных мер сотрудниками полиции. Экстренные меры предполагают применение административно-принудительных средств, предусмотренных законодательством о полиции.

Указанные меры носят характер психологического и организационного воздействия на инициаторов и участников публичных мероприятий (за исключением мер, применяемых полицией). Особенности компетенции региональных исполнительных органов, местных органов власти и их должностных лиц обуславливают невозможность применения мер физического воздействия к нарушителям. Поэтому достаточность осуществляемых мер зависит от фактического последующего поведения участников публичных мероприятий. В случае дальнейших противоправных проявлений после предъявления требования о прекращении публичного мероприятия необходимо задействовать административно-пресекательные меры иного рода, применять которые уполномочены другие субъекты правоохраны – сотрудники полиции и некоторые иные представители власти.

Таким образом, при проведении публичного мероприятия предполагается применение мер пресечения двух уровней, причём меры второго уровня осуществляются только при условии неэффективного воздействия мер первого уровня. Меры первого уровня являются специфическими, характерными только для законодательства о публичных мероприятиях. Меры второго уровня, напротив, типичны для деятельности органов внутренних дел и применяются как в случае необходимости обеспечения правопорядка в местах проведения публичных мероприятий, так



и во многих других случаях, отличаясь универсальностью. Они закреплены в ряде положений Федерального закона «О полиции», где раскрыты административно-пресекательные полномочия сотрудников полиции.

При рассмотрении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях было обращено внимание на те меры, которые наиболее часто применяются к нарушителям общественного порядка при проведении публичных мероприятий, – доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов. Также проанализирована новая мера обеспечения – медицинское освидетельствование на состояние опьянения, которое может применяться не только к водителям транспортных средств соответствующего вида, но и к другим субъектам административной ответственности, в том числе к участникам публичных мероприятий в целях обеспечения привлечения их к административной ответственности по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ. Исследование данного вопроса было подкреплено предложениями по усовершенствованию действующего законодательства.

Была подвергнута критическому анализу система административных наказаний, применяемых к организаторам и участникам публичных мероприятий. Чрезмерное усиление административно-наказательных санкций, наблюдаемое в последние три года, приводит к переизбытку карательного воздействия на нарушителей общественного порядка при проведении публичных мероприятий. В итоге административный штраф, исчисляемый для граждан десятками и сотнями тысяч рублей, не только способствует достижению превентивной цели административного наказания, но и способен «отпугнуть» граждан от участия в публичных мероприятиях под страхом применения наказания по формальному поводу. Поэтому нами были представлены варианты изменения и дополнения законодательства об административных правонарушениях в целях некоторого ослабления

карательного воздействия на организаторов и участников публичного мероприятия, нарушающих установленные правила.

Кроме того, в диссертации была предпринята попытка представить законодателю изменённый вариант некоторых формулировок, которые на первый взгляд имеют вид предложения исправить сугубо технические недостатки. Однако данные коррективы носят сущностный характер.

В работе также сделан ряд иных выводов, направленных на уяснение сущности и особенностей административно-правового противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий, что нашло выражение в систематизации и научном анализе выявленных особенностей и внесении законодателю ряда предложений, направленных на усовершенствование механизма нормативно-правового регулирования данной сферы.

## Библиографический список

### 1. Официальные документы и нормативные материалы

1.1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

1.2. Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28 июня 1930 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 1956. № 13. Ст. 279.

1.3. Всеобщая декларация прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. № 22-23.

1.4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

1.5. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 11. Ст. 1088.

1.6. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 11. Ст. 1088.

1.7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.10. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.11. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.12. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269; Рос. газета. 2014. 24 декабря.

1.13. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.14. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6689.

1.15. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4552; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3451.

1.16. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр.

законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.17. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.18. Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6. Ст. 711 Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3744.

1.19. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.20. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

1.21. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 24 ноября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48. Ст. 6641.

1.22. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.23. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.24. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; Рос. газета. 2014. 31 декабря.

1.25. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 4 октября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 40 (ч. II). Ст. 5323.

1.26. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146; Рос. газета. 2015. 12 января.

1.27. Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» (ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 49 (1 ч.). Ст. 5089; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 558.

1.28. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228; Рос. газета. 2014. 24 декабря.

1.29. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4193; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4219.

1.30. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

1.31. Федеральный закон от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» (ред. от 30 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 11. Ст. 1504; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7025.

1.32. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; Рос. газета. 2014. 24 декабря.

1.33. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Рос. газета. 2014. 4 апреля.

1.34. Указ Президента РФ от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль» (ред. от 4 января 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52. Ст. 5915; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 2. Ст. 240.

1.35. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (ред. от 1 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 27. Ст. 3754.

1.36. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (ред. от 1 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 27. Ст. 3754.

1.37. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной

охранной деятельности» (ред. от 24 декабря 2014 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

1.38. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» (ред. от 18 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 27. Ст. 3280; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 48. Ст. 6250.

1.39. Приказ Минздрава СССР от 1 сентября 1988 г. № 06-14/33-14 «Об утверждении Временной инструкции о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения» (ред. от 27 июля 2010 г.) // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

1.40. Приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения» (ред. от 5 марта 2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 48; Рос. газета. 2014. 1 августа.

1.41. Приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации» // Рос. газета. 2012. 29 февраля.



1.42. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1107 «Об утверждении Порядка осуществления приёма изъятого, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ» // Рос. газета. 2013. 1 марта.

1.43. Приказ МВД России от 18 марта 2014 г. № 159 «Об утверждении Концепции развития подразделений вневедомственной охраны полиции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2014–2016 годы)» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

1.44. Закон Архангельской области от 21 января 2009 г. № 657-33-ОЗ «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Архангельской области» (ред. от 30 мая 2011 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2009. № 33; Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2011. № 22.

1.45. Закон города Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (ред. от 26 декабря 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2013. № 2. Ст. 411.

1.46. Закон Калининградской области от 26 декабря 2012 г. № 188 «Об обеспечении условий проведения на территории Калининградской области собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (ред. от 20 февраля 2014 г.) // Калининградская правда. 2012. 29 декабря; Калининградская правда. 2014. 26 февраля.

1.47. Закон Магаданской области от 4 марта 2011 г. № 1364-ОЗ «О проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований»

(ред. от 25 апреля 2014 г.) // Магаданская правда. 2011. 16 марта; Магаданская правда. 2014. 29 апреля.

1.48. Закон Республики Башкортостан от 18 июля 2011 г. № 431-з «Об охране общественного порядка в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 17. Ст. 1230.

1.49. Закон Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2003-IV «Об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Республики Бурятия. 2011. № 4-5.

1.50. Закон Саратовской области от 25 ноября 2011 г. № 171-ЗСО «Об участии граждан в охране общественного порядка в Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 34.

1.51. Закон Смоленской области от 30 апреля 2013 г. № 33-з «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2013. № 5. Ст. 22.

1.52. Закон Челябинской области от 29 апреля 2004 г. № 227-ЗО «О соблюдении общественного порядка на территории Челябинской области» // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. 2004. № 4.

1.53. Постановление администрации г. Пензы от 21 января 2014 г. № 31 «О мерах по предупреждению правонарушений на территории города Пензы» // Муниципальные ведомости. Пенза. 2014. 17 февраля.

1.54. Распоряжение главы администрации г. Самары от 24 мая 2004 г. № 180-р «Об утверждении Положения и структуры Управления по работе с населением администрации города Самары» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

1.55. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год от 21 февраля 2014 г. // Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

1.56. Устав о предупреждении и пресечении преступлений // Свод законов Российской Империи. Том XIV. С.-Пб., 1900.

1.57. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. (ред. от 20 марта 2001 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 13. Ст. 1140.

1.58. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (ред. от 26 июня 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 26. Ст. 3022.

1.59. Уголовный кодекс ФРГ от 15 мая 1871 г. (с изм. от 23 апреля 2014 г.) // Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 (zuletzt geändert am 23. April 2014) // Reichsgesetzblatt. 1871. S. 127; Bundesgesetzblatt. 2014. Teil I. Nr. 17. S. 410.

1.60. Закон ФРГ от 24 июля 1953 г. «О собраниях и шествиях» (с изм. от 8 декабря 2008 г.) // Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953 (zuletzt geändert am 8. Dezember 2008) // Bundesgesetzblatt. 1953. Teil I. Nr. 40. S. 684; Bundesgesetzblatt. 2008. Teil I. Nr. 56. S. 2366.

1.61. Закон ФРГ от 24 мая 1968 г. «Об административных правонарушениях» (с изм. от 10 октября 2013 г.) // Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 (zuletzt geändert am 10. Oktober 2013) // Bundesgesetzblatt. 1968. Teil I. Nr. 33. S. 481; Bundesgesetzblatt. 2013. Teil I. Nr. 62. S. 3786.

## **2. Монографии, учебники, учебные пособия**

2.1. Агапов А.Б. Административное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. 983 с.

2.2. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 728 с.

- 2.3. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. 992 с.
- 2.4. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.
- 2.5. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь: Пермский государственный университет, 1969. 344 с.
- 2.6. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М.: Дело и Сервис, 2004. 816 с.
- 2.7. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975. 192 с.
- 2.8. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1 М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. 111 с.
- 2.9. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982. 112 с.
- 2.10. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
- 2.11. Гришаев П.Ф. Преступления против общественной безопасности и порядка. М.: ВЮЗИ, 1959. 40 с.
- 2.12. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 тт. Т. 3. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. 576 с.
- 2.13. Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1973. 200 с.

2.14. Демидов Ю.Н. Массовые беспорядки: уголовно-правовой и криминологический аспекты: Учеб. пособие. М.: Изд-во Академии МВД России, 1994. 84 с.

2.15. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 172 с.

2.16. Дмитриев Ю.А. Свобода манифестаций в СССР. М.: Манускрипт, 1991. 136 с.

2.17. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография. М.: Издательство ВНИИ МВД России, 2003. 274 с.

2.18. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1965. 215 с.

2.19. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.: Лениздат, 1973. 328 с.

2.20. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд., испр. и доп. Казань: Тип. Еремеева, 1911. 516 с.

2.21. Ильин Д.Л. Меры административного принуждения и пути повышения их эффективности в борьбе с правонарушениями. М.: Юрид. лит., 1975. 43 с.

2.22. Йонаш В.В. Административное пресечение в системе административного принуждения: монография. Саратов: Научная книга, 2008. 128 с.

2.23. Калинина Л.А. Административная ответственность: учебное пособие. М.: Норма, 2009. 496 с.

2.24. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. 378 с.

- 2.25. Кирин А.В. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. 464 с.
- 2.26. Ключниченко А.П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев: Наукова думка, 1967. 99 с.
- 2.27. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. Понятие. Классификация. Системовыражение: учебное пособие. Киев: Киевская ВШ МВД СССР, 1975. 88 с.
- 2.28. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юристъ, 2002. 1229 с.
- 2.29. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения. М.: Щит-М, 1998. 296 с.
- 2.30. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004. 560 с.
- 2.31. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2014. 574 с.
- 2.32. Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х частях. Часть 1. М.: Щит-М, 1999. 280 с.
- 2.33. Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: Макет, 1995. 311 с.
- 2.34. Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: учебно-практическое пособие. М.: Волтерс Клувер, 2010. 400 с.
- 2.35. Макарейко Н.В. Административное право: учеб. пособие для прикладного бакалавриата. М.: Юрайт, 2014. 212 с.
- 2.36. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 299 с.
- 2.37. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2001. 304 с.

- 2.38. Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 272 с.
- 2.39. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
- 2.40. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. 624 с.
- 2.41. Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.
- 2.42. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 14-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1982. 816 с.
- 2.43. Рогачёва О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. 356 с.
- 2.44. Серёгин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления: учебное пособие. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1975. 194 с.
- 2.45. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, НИЦ Инфра-М, 2012. 480 с.
- 2.46. Сигеле С. Преступная толпа. Опыт коллективной психологии. М.: Академический Проект, 2011. 128 с.
- 2.47. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юрид. лит., 1977. 336 с.
- 2.48. Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2013. 164 с.

2.49. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. 199 с.

2.50. Тарасов И.Т. Полицейское право. Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1891. 377 с.

2.51. Тарновский Е.Н. Четыре свободы. СПб: Нева, 1995. 192 с.

2.52. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 776 с.

2.53. Фрейд З. Вопросы общества и происхождение религии. М.: ООО «Фирма СТД», 2008. 607 с.

2.54. Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка (сравнительно-правовой аспект). Киев: Прогресс, 1986. 509 с.

### **3. Диссертации и авторефераты диссертаций**

3.1. Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 23 с.

3.2. Барашев В.В. Институт административного принуждения: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. 163 с.

3.3. Бочкарёв И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 209 с.

3.4. Волкова Л.П. Административно-правовой статус милиции общественной безопасности в системе МВД РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 199 с.

3.5. Газимагомедов М.А. Административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 195 с.



3.6. Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 186 с.

3.7. Гончаров Е.И. Самозащита гражданских прав и свобод человека и гражданина (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. 180 с.

3.8. Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2000. 24 с.

3.9. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: Системно-правовой анализ: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 498 с.

3.10. Князева И.И. Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 192 с.

3.11. Ковальчук А.С. Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка, и их применение органами внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. 21 с.

3.12. Коротченков Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 192 с.

3.13. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996. 249 с.

3.14. Павловский А.И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 162 с.

3.15. Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 212 с.

3.16. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2012. 535 с.

3.17. Солодов И.А. Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 192 с.

3.18. Терентьев С.А. Правовые и организационные основы участия граждан в охране общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 22 с.

3.19. Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 25 с.

3.20. Яковенко М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 242 с.

#### **4. Научные статьи**

4.1. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7.

4.2. Адилов А.Н. Понятие, содержание и сущность системы общественного порядка // Административное право и процесс. 2009. № 4.

4.3. Артюхов Ю.С. Проведение публичных акций, спортивных и иных массовых мероприятий: задачи обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.

4.4. Аршинов А.Л. Состояние и перспективы взаимодействия органов внутренних дел с частными охранно-сыскными структурами по обеспечению общественного порядка на улицах и иных общественных местах // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 9. М.: ГУООП МВД России, ВНИИ МВД России, 2002.

4.5. Багмет А.М. Административное задержание участников массовых беспорядков // Административное право и процесс. 2012. № 12.

4.6. Баландина Н.В. Общественный порядок и общественная безопасность – зона ответственности государства перед обществом // Правовая культура. 2011. № 2.

4.7. Бельский К.С. К вопросу о прямом административном принуждении // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы: сб. статей. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004.

4.8. Бишманов К.М. Общественный порядок как объект управленческого воздействия // Вестник академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 10.

4.9. Боев В.М., Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественной безопасности и общественного порядка в современных условиях // Бизнес в законе. 2012. № 3.

4.10. Босхамджиева Н.А. Роль добровольных народных дружин в обеспечении общественной безопасности // Административное право и процесс. 2012. № 5.

4.11. Босхамджиева Н.А. Современные проблемы административно-правового обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации // Юридический мир. 2012. № 11.

4.12. Бочаров С.Н. Общественный порядок как объект государственно-правовой охраны // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 9. М., 2002.

4.13. Бредихин И.Д. О понятии и содержании общественного порядка в административном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 1.

4.14. Валиуллин Ф.Ф. Вопросы охраны общественного порядка на территории муниципального образования // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 1.

4.15. Ванеев О.Н. Об участии населения в охране общественного порядка // Право и образование. 2011. № 7.

4.16. Васютин В.В. Основные задачи общественных объединений в области охраны общественного порядка // Право и государство: теория и практика. 2013. № 9.

4.17. Витрук Н.В. О некоторых особенностях использования решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.

4.18. Денисенко В.В. Детерминизм категорий «общественный порядок» и «общественное место» // Философия права. 2012. № 2.

4.19. Егорышев С.В. Социальные условия формирования общественной правоохранительной деятельности // Юридический мир. 2009. № 4.

4.20. Загородников Н.И. Общественный порядок и пути его укрепления // Советское государство и право. 1971. № 10.

4.21. Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал российского права. 2001. № 8.

4.22. Зорькин В.Д. Роль Конституционного Суда РФ в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.

4.23. Казанник А.И. Правовые проблемы формирования муниципальной милиции в Российской Федерации // Вестник Омского университета. 2006. № 3.

4.24. Каплунов А.И. Принудительные меры органов внутренних дел, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении // Полицейское право. 2005. № 3.

4.25. Квитчук А.С., Синькевич Н.А. Проблемы общественной безопасности в контексте административной реформы // История государства и права. 2006. № 3.

4.26. Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6.

4.27. Ковешников Е. Проведение публичных мероприятий – права и обязанности // Российская юстиция. 1994. № 1.

4.28. Кулешов А.В. Расширение сферы административной деятельности подразделений вневедомственной охраны по обеспечению общественного порядка и охраны имущества // Закон и право. 2012. № 10.

4.29. Лазарев В.В., Мурашова Е.Н. Место решений Европейского Суда по правам человека в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 9.

4.30. Мальцев В.А. Соотношение и взаимосвязь между различными видами безопасности в России: (конституционной, национальной, государственной, общественной, личной, информационной) // Проблемы правоведения. 2003. № 1.

4.31. Микаилов С.М. Деятельность вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения общественной безопасности // Закон и право. 2013. № 6.

4.32. Микаилов С.М. Факторы современности, детерминирующие деятельность подразделений вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения национальной безопасности // Закон и право. 2013. № 2.

4.33. Миклина С.В. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8.

4.34. Мотрович И.Д. О некоторых правовых аспектах, способствующих совершению правонарушений в общественных местах // Закон и право. 2010. № 2.

4.35. Мотрович И.Д. О проблеме понятия «общественное место» // Закон и право. 2010. № 1.

4.36. Нестеров С.В. Общественная безопасность как правовая категория // Аграрное и земельное право. 2012. № 12.

4.37. Нехайчик В.В. Политико-правовой смысл мотивации категории «общественный порядок» // Право и политика. 2007. № 8.

4.38. Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Журнал российского права. 2000. № 12.

4.39. Пролетенкова С.Е. Участие органов внутренних дел в организации охраны общественного порядка в муниципальных образованиях // Административное право и процесс. 2008. № 3.

4.40. Решетник Ю.Ф. К вопросу о правовом обеспечении применения административного задержания // Административное право и процесс. 2007. № 5.

4.41. Серёгин А.В. Общественный порядок и образ жизни в условиях развитого социализма // Советское государство и право. 1978. № 4.

4.42. Скуратов Ю.Н. О конституционном содержании некоторых политических категорий // Правоведение. 1986. № 1.

4.43. Слухаев А.А. Дежурная часть – основной субъект оперативного управления силами и средствами подразделений милиции общественной безопасности в обеспечении охраны общественного порядка // Юристъ-правоведь. 2008. № 6.

4.44. Стеценко С.Г., Ярёменко А.А. К вопросу о деятельности органов внутренних дел по нейтрализации слухов, дестабилизирующих

общественный порядок в Украине // Административно право и процесс. 2007. № 1.

4.45. Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7.

4.46. Тяптин В.Д. О проблемах участия общественных формирований граждан в охране общественного порядка // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2010. № 4.

4.47. Чаннов С.Е. Применение административного наказания в виде обязательных работ: возможные проблемы // Административное право и процесс. 2013. № 10.

4.48. Черепанов Е.А. Общественная безопасность: теоретико-правовые и организационные проблемы ее обеспечения // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 9. М., 2002.

4.49. Яковенко М.А. Запрет реализации конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий в границах территорий, непосредственно прилегающих к зданиям и другим объектам: проблемы применения на практике // Российское правосудие. 2011. № 1.

4.50. Яковенко М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в контексте практики Европейского Суда по правам человека // Российское правосудие. 2011. № 7.

4.51. Якунин Д.В., Коротченков Д.А. Совершенствование административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий // Современное право. 2006. № 8.

4.52. Ярош Г.Ф. Вопросы прогнозирования и детерминизма чрезвычайных ситуаций на массовых мероприятиях (административно-правовой аспект) // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 4.

4.53. Ястребова А.И. Особенности конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений по охране общественного порядка в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 12.

4.54. Ястребова А.И. Соотношение понятий «общественный порядок», «правопорядок», «конституционный порядок» // Закон и право. 2013. № 12.

## **5. Материалы правоприменительной практики**

5.1. Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 мая 1998 г. по делу «Курт (Kurt) против Турции» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. М., 2000.

5.2. Постановление Европейского суда по правам человека от 20 октября 2005 г. по делу «Уранио Токсо (Ouranio Toxo and others) и другие против Греции» (жалоба № 74989/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 4; Постановление Европейского суда по правам человека от 23 марта 2008 г. по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации» (жалоба № 10877/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 10.

5.3. Постановление Европейского суда по правам человека от 26 июля 2007 г. по делу «Махмудов против Российской Федерации» (жалоба № 35082/04) // Российская хроника Европейского Суда. 2008. № 4.

5.4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

5.5. Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. 248-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Птицефабрика «Сибирская губерния» на



нарушение конституционных прав и свобод статьей 2.9 и частью 6 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».

5.6. Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

5.7. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 27. Ст. 3382.

5.8. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51. Ст. 7324.

5.9. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы

депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 868.

5.10. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 16. Ст. 1921.

5.11. Решение судьи Норильского городского суда Красноярского края от 17 ноября 2010 г. по делу № 12-117/10 // Доступ из официального сайта Норильского городского суда Красноярского края [http://norilsk.krk.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show\\_text&srv\\_num=4&id=24600401011271609307811000062869](http://norilsk.krk.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=4&id=24600401011271609307811000062869) (дата обращения 03.11.2014).

5.12. Решение судьи Самарского областного суда от 28 июня 2013 г. по делу № 12-189\13 // Доступ из официального сайта Самарского областного суда. URL: [http://oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=3770273&delo\\_id=1502001&text\\_number=1](http://oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3770273&delo_id=1502001&text_number=1) (дата обращения 03.11.2014).

5.13. Решение судьи Белгородского областного суда от 25 июля 2014 г. по делу № 7(1)-97/2014 // Доступ из официального сайта Белгородского областного суда. URL: [http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=sf&delo\\_id=1540005&new=5#](http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=sf&delo_id=1540005&new=5#) (дата обращения 03.11.2014).

5.14. Решение Московского областного суда от 4 сентября 2014 г. по делу № 12-2506/14 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## **6. Интернет-ресурсы**

6.1. Аналитическая справка «Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий». Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4910/19824> (дата обращения 10.01.2014).

6.2. Государственная Дума: официальный сайт. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6) (дата обращения 05.02.2013).

6.3. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, опубликованный на официальном сайте МВД России. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения 30.01.2015 г.).

6.4. Законопроект № 621910-6 «О муниципальной милиции». Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=621910-6&02> (дата обращения 12.01.2014 г.).

6.5. Официальный портал органов местного самоуправления г. Астрахань. URL: <http://administration.astrgorod.ru/node/6276> (дата обращения 30.01.2015 г.).

6.6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях)» Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/1B3E950A9C9CF69E43257CA>

E0047DCDB/\$FILE/4857296%20(%D0%BF%D0%BE%D1%8F%D1%81%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0).pdf?

OpenElement (дата обращения 12.11.2014 г.).

6.7. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О муниципальной милиции». Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=621910-6&02> (дата обращения 12.01.2014 г.).