

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2015

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Гречкина Ольга Владимировна**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного права и
процесса ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Рогачёва Ольга Сергеевна
доктор юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного и муниципального
права ФГБОУ ВПО «Воронежский
государственный университет»
(юридический факультет)

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «**Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского**» (ННГУ)
(юридический факультет)

Защита состоится «08» февраля 2016 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан «___» декабря 2015 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 плани-

ровались 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)¹.

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

¹ См.: Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения 30.01.2015 г.)

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. Еропкина¹, Л.Л. Попова², А.В. Серёгина³ и И.И. Веремеенко⁴.

В современный период следует отметить акцентированное внимание со стороны учёных-конституционалистов к исследованию либо общих, либо отдельных вопросов реализации прав граждан на организацию и проведение публичных мероприятий. По указанной проблематике были написаны две диссертационные работы⁵. Труды этих учёных внесли весомый вклад в развитие науч-

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

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

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

⁴ 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.

⁵ 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 конституци-

ных 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. Газимагомедовым¹ и И.А. Солодовым². Также следует отметить диссертацию Д.А. Коротченкова, который исследовал административно-правовые вопросы охраны общественной безопасности и общественного порядка при проведении массовых мероприятий³. Однако данная работа имеет более широкий 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 правона-

онного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 192 с.

¹ См.: *Газимагомедов М.А.* Административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 195 с.

² 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.

³ См.: *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.

рушениям 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 ссылаясь 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 едино-

го 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 вкуче 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 обра-

зом – «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 эф-

фективности 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень её научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Организационные основы административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий», состоящая из трёх параграфов, посвящена анализу и характеристике общих вопросов административно-правового противодействия нарушениям общественного по-

рядка и общественной безопасности при организации и проведении публичных мероприятий.

В первом параграфе «Общественный порядок и общественная безопасность как объекты охраны в условиях проведения публичных мероприятий» излагаются различные подходы в науке административного права к определению понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» с формулированием авторских дефиниций. Данные категории рассмотрены в логической взаимосвязи с реализацией конституционного права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Учтены также особенности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при организации и проведении данных мероприятий. Для целей данного исследования эти 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.

Под *общественным порядком* следует автором предложено понимать урегулированную правовыми нормами совокупность общественных отношений, обеспечивающих защиту чести и достоинства личности, поддержание общественной нравственности, общественного и личного спокойствия. Сформулирован и обоснован вывод о том, что общественный порядок может быть нарушен не только в общественных местах.

В качестве *общественных мест* автор рассматривает территории и помещения в пределах муниципального образования, предназначенные для постоянного или временного пребывания людей, имеющие свободный доступ для неопределённого круга лиц и в которых гарантируется защита прав граждан от нарушений общественного порядка.

Общественная безопасность рассматривается как 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.

Автор подвергает критике мнение о необходимости рассмотрения категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность» с позиции их соотношения как целого и части. Сделан вывод об отсутствии 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.

Во втором параграфе «Понятие и сущность административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий» раскрыто определение данного понятия, а также охарактеризованы административно-правовые средства 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 и устранение причин и условий, которые способствуют совершению правонарушений.

Административно-правовое противодействие данным нарушениям не должно быть сведено к применению различного рода мер административного принуждения, поскольку основным методом управленческой деятельности является убеждение.

Административно-правовые средства противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка в условиях подготовки и осуществления публичных мероприятий рассматриваются как 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.

В третьем параграфе «Система субъектов административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий» исследованы положения федерального и регионального законодательства, определяющие органы публичной власти, их должностных лиц и иных субъектов, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность при организации и проведении публичных мероприятий.

Анализ содержания законодательства позволил автору выделить ряд государственных и негосударственных субъектов, осуществляющих те или иные меры противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка при организации и проведении публичных мероприятий. Государственные субъекты представлены органами государственной ис-

полнительной 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 названы органы местного самоуправления, члены добровольных народных дружин, а также сотрудники частных охранных организаций. К органам государственной исполнительной власти, уполномоченным в данной сфере, отнесены органы исполнительной власти субъектов РФ (определяемые в соответствии с региональным законодательством), органы внутренних дел, внутренние войска МВД России, ФСБ России и её пограничные органы.

Сделан вывод о бесперспективности создания муниципальной милиции, в том числе и для цели охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий. В связи с этим предложено 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.

Названный перечень субъектов противодействия правонарушениям в сфере общественной безопасности и общественного порядка при организации и проведении 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. Поэтому перед законодателем должна быть поставлена задача выстроить логически выверенную систему

субъектов административно-охранительной деятельности при проведении данных мероприятий.

Вторая глава «Структура мер административного принуждения, применяемых в сфере противодействия нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий» посвящена исследованию проблем законодательного регулирования и применения мер административного принуждения, применяемых к организаторам и участникам публичных мероприятий.

В первом параграфе «Меры административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий» анализируются представленные в научной литературе точки зрения относительно понятия административно-предупредительных мер и исследована система таких мер, применяемых в условиях организации и проведения публичных мероприятий.

Автором обозначены две разновидности целей применения административно-предупредительных мер: а) предупреждение последствий угрожающих общественной безопасности явлений и б) предупреждение правонарушений. Поддерживается точка зрения о том, что сообразно данным целям следует выделять и два вида таких мер: меры административного предупреждения, применяемые в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные меры.

К первому виду можно отнести предусмотренные законодательством о военном положении и чрезвычайном положении а) запрет проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования; б) установление ограничений по их проведению. В эту же группу входит удаление граждан, находящихся на определённых участках местности, и ограничение движения пешеходов на улицах и иных участках местности (в том числе в местах проведения публичных мероприятий), применяемые при проведении контртеррористической операции в соответствии с законодательством о противодействии терроризму.

Контрольно-предупредительные 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 региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления 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. Контрольно-предупредительная мера в виде устного замечания (ст. 2.9 КоАП РФ) применяется к организаторам и участникам публичных мероприятий в судебном порядке.

В данном параграфе изложены проблемные моменты реализации данных мер с использованием материалов практики Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ и судов общей юрисдикции.

Применение такой меры, как отказ в согласовании публичного мероприятия, сопряжено с созданием искусственных административных барьеров на пути реализации права граждан собираться мирно, без оружия, что на практике достаточно часто имеет место. 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 диссертации предложен выход из данной ситуации: внести дополнения 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.

Во втором параграфе «Меры административного пресечения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий» внимание обращено на административно-принудительные меры, направленные на прекращение противоправного поведения организаторов и участников публичных мероприятий и предотвращение вредных последствий такого поведения.

Автором отмечается широкий круг субъектов применения мер административного пресечения нарушений общественной безопасности и общественного порядка при проведении публичных мероприятий. В большинстве случаев это 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 следует отметить разрозненное законодательное регулирование субъектного состава участников административных правоотношений, применяющих пресекательные меры в условиях нарушений правопорядка при проведении публичных мероприятий.

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: 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. 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.

Третий параграф «Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий» содержит в себе анализ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, наиболее часто применяемых к организаторам и участникам публичных мероприятий.

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

В данном параграфе 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 доставку, административное задержание, привод, личный досмотр, досмотр транспортных средств, задержание транспортного средства, изъятие вещей и документов, а также медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

При исследовании такой меры, как доставка, автор поддержал позицию некоторых учёных-административистов о необходимости наделения сотрудников частных охранных организаций и народных дружинников полномочиями его применять с внесением необходимых дополнений в КоАП РФ. Вместе с тем, применительно к частным охранникам это должно быть оформлено как право, а не обязанность ввиду договорного характера правоотношений между заказчиком охранных услуг (организатором публичного мероприятия) и частной охранной организацией.

Анализируя административное задержание организаторов и участников публичных мероприятий, автор использовал материалы практики Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда РФ и сформулировал ряд выводов, направленных на обеспечение соответствия его законодательных характеристик и применения общепризнанным принципам и нормам международного права.

Различные виды досмотра участников публичных мероприятий должны применяться исключительно для поиска предметов, запрещённых к проносу на публичное мероприятие, перечень которых установлен в п. 2 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Такая мера, как изъятие, применяется в отношении как данных предметов, так и иных, не всегда требующих поиска (масок и иных средств маскировки).

Рассуждая о медицинском освидетельствовании на состояние опьянения, автор предложил унифицировать его процедуру для всех категорий дел об административных правонарушениях путём исключения из ст. 27.12 КоАП РФ положения о медицинском освидетельствовании на состояние опьянения и расширения целей применения данной меры по ст. 27.12.1 КоАП РФ, 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».

В четвёртом параграфе «Меры административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий» рассмотрена группа административных наказаний, предусмотренных законодателем за совершение соответствующих административных правонарушений.

Действующая система административных наказаний за нарушения общественной безопасности и общественного порядка при проведении 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.

Обращено внимание на то, что ужесточение административного штрафа к организаторам и участникам публичных мероприятий приближает административную ответственность по своим карательным свойствам к ответственности уголовной, а само административное наказание утрачивает свойство адекватности совершённому деянию. По мнению автора, законодателем должна быть воспринята позиция Конституционного Суда РФ и снижен минимальный порог

административного штрафа по соответствующим составам административных правонарушений. Кроме того, позиция данного судебного органа должна быть учтена и при установлении такого административного наказания, как обязательные работы, сфера применения которого должна быть ограничена: оно может назначаться только за правонарушения, связанные с причинением реального физического или имущественного вреда.

В диссертации подвергнуты критике изменения, связанные с установлением особого срока административного ареста за нарушения порядка проведения публичных мероприятий (до 30 суток), поскольку по степени общественной вредности данные деяния вряд ли можно приравнять к нарушениям требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции.

Также автором предлагается в качестве одной из санкций по ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ установить предупреждение за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации публичного мероприятия в случае совершения деяний, не характеризующихся высокой степенью общественной вредности.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

– *научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ:*

1. *Березин, А.А.* Меры административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий [Текст] / А.А. Березин // Ленинградский юридический журнал. СПб.: АОУ ВПО «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина», 2014. № 3. С. 127-134 (0,41 п.л.);

2. *Березин, А.А.* Меры административного пресечения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий [Текст] / А.А. Березин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. № 6. С. 111-116 (0,46 п.л.);

3. *Березин, А.А.* Понятие и сущность административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий [Текст] / А.А. Березин // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, Москва: Изд-во Саратовского филиала Института государства и права РАН, 2015. № 1. С.135-141 (0,54 п.л.);

– статьи в иных научных изданиях:

4. *Березин, А.А.* Общественный порядок как объект охраны в условиях проведения публичных мероприятий [Текст] / А.А. Березин // Современные проблемы юридической науки: сб. материалов Международной научно-практической конференции 17 апреля 2013 г. Краснодар: ЦНТИ, 2013. С. 64-68 (0,21 п.л.);

5. *Березин, А.А.* Меры административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий [Текст] / А.А. Березин // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы III международной научно-практической конференции (Уфа, 8 февраля 2013 г.) / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина. Уфа: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2013. С. 22-24 (0,17 п.л.);

6. *Березин, А.А.* Субъекты административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий [Текст] / А.А. Березин // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции, посвящённой

50-летию образования кафедры адм. и муницип. права ФГБОУ ВПО «СГЮА», Саратов, 10 июня 2014 г. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 54-57 (0,23 п.л.);

7. *Березин, А.А.* Вопросы законодательного установления административного штрафа за нарушения законодательства о публичных мероприятиях [Текст] / А.А. Березин // Публичная власть: реальность и перспективы сб. науч. тр. по матер. ежегодной заоч. междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 18 ноября 2014 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 92-95 (0,24 п.л.).