

***Никишкин Александр Владимирович***

канд. юрид. наук, член-корреспондент РАЕН,  
старший преподаватель, подполковник полиции

***Вашкевич Алла Васильевна***

канд. пед. наук, доцент, подполковник полиции

***Травников Александр Владимирович***

начальник университета

ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России»

г. Санкт-Петербург

**ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ  
В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ  
ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

*Аннотация:* в статье рассматриваются изменения в законодательстве о публичных мероприятиях как основа правовой составляющей комплексной политики по повышению эффективности мер административно-правового регулирования общественных отношений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

*Ключевые слова:* правовая основа, публичные мероприятия, безопасность граждан, общественный порядок, орган исполнительной власти, организатор публичных мероприятий.

В настоящее время важную правовую основу деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий составляют положения Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» и, в частности, подп. 6 п. 1 ст. 12, содержательная часть которого дает все основания считать этот подпункт новеллой в законодательстве о деятельности полиции.

Дело в том, что ранее действовавший Закон о милиции не закреплял за милицией обязанность обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления безопасность граждан и общественный порядок во время проведения собраний, митингов, демонстраций и других массовых мероприятий, хотя сложно отрицать и то, что соответствующие мероприятия милиция де-факто осуществляла практически всегда.

Согласно ст. 31 Конституции Российской Федерации граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Порядок реализации этого конституционного положения, права и обязанности граждан, общественных объединений, должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований регулируются Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется также Федеральным законом от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а религиозных обрядов и Собрание законодательства РФ.

Для правильной организации деятельности полиции по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка во время проведения публичных и массовых мероприятий необходимо учитывать вид, назначение и особенности проводимых мероприятий с участием значительного количества граждан. В Законе о полиции «публичные» мероприятия впервые четко отделены от «массовых» мероприятий, которые также проводятся с участием большого количества людей. Критерием здесь выступает цель проводимых мероприятий. Публичные мероприятия преследуют, в отличие от спортивных, культурно-зрелищных,

религиозных, траурных и иных мероприятий, проводимых в общественных местах с массовым участием граждан, общественно-политические цели.

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичным мероприятием считается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. При проведении публичных мероприятий полиция обязана непосредственно обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок. При проведении же массовых мероприятий обязанность полиции сводится к содействию организаторам в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка.

Во время организации и проведения таких мероприятий основная ответственность за поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности возлагается на организаторов массового мероприятия. Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах, в случае если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников публичного мероприятия.

Закон запрещает проводить публичное мероприятие в следующих местах:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований федерального законодательства. Организаторами публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет), политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Не могут быть организаторами публичного мероприятия:

- 1) лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;
- 2) политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

На основании ст. 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» по предложению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) планируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан. Назначение указанного представителя оформляется распоряжением начальника органа внутренних дел.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право:

- 1) требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);
- 2) требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации, и проведения;
- 3) по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:

- 1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;
- 2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья 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 устранить данное нарушение.

В случае невыполнения требования об устранении нарушения уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его

организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено. Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается в установленном законом порядке.

В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления:

- дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;

- устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

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

В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации. Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма), а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

При проведении массовых акций не допускаются привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов. В случае обнаружения данных обстоятельств организаторы массовой акции или иные лица,

ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей полиции и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

С рассмотренной выше обязанностью полиции корреспондируют следующие права полиции (ч. 1 ст. 13 Федерального закона):

1) обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов (п. 7);

2) осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18);

3) временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения (п. 20).

В целях обеспечения механизма реализации как названных, так и других прав и обязанностей полиции Федеральным законом «О полиции» предусмотрено, что сотрудник полиции имеет право на применение физической силы,

специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 18).

Таким образом, проведенный нами анализ основных положений законодательства о полиции в сфере организации и поведения публичных мероприятий позволяет сделать вывод о том, что государство активно работает над правовой составляющей комплексной политики по повышению эффективности мер административно-правового регулирования общественных отношений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Вместе с тем, по нашему мнению, указанные меры лишь формируют условия для повышения технической и организационной готовности органов правопорядка к предупреждению и пресечению групповых нарушений общественного порядка при проведении массовых мероприятий и не могут заменить весь комплекс необходимых для этого мероприятий.

### *Список литературы*

1. Газимагомедов М.А. Роль законодательства о полиции в борьбе с правонарушениями в сфере организации и проведения публичных мероприятий // Юридическая мысль. – 2013. – №3 (77). – С. 120–124.

2. Вашкевич А.В. О некоторых проблемах применения положений кодекса об административных правонарушениях и других нормативов, действующих в области дорожного движения / А.В. Вашкевич, Е.Н. Козлов // Юридическая наука: история и современность. – 2012. – №7. – С. 30–36.

3. Никишкин А.В. Административная ответственность, как предмет исследования с позиции административного законодательства // Достижения вузовской науки: от теории к практике: Сборник статей по материалам I Всероссийской научно-практической конференции по юриспруденции. Фонд научных исследований в области гуманитарных наук «Знание – сила». – 2018. – С. 26–33.

4. Никишкин А.В. Административная ответственность в Российском административном праве: новое понимание и изменения в законодательстве с



позиции правоприменительной практики / А.В. Никишкин, М.А. Газимагомедов // Фонд научных исследований в области гуманитарных наук «Знание – сила». – СПб., 2017.

5. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции».

6. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://li.i-docx.ru/28yuridicheskie/587-2-dokument-predostavlen-konsultantplyus-kommentariy-federalnomu-zakonu-policii-postateyniy-avrutin.php> (дата обращения: 02.11.2018).