

На правах рукописи



Коротченков Денис Алексеевич

**ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Специальность: 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Хабаровск – 2006

Работа выполнена в ГОУВПО «Тихоокеанский государственный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Аникиенко Сергей Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Бойко Виктор Николаевич;
кандидат юридических наук
Павлинов Александр Александрович

Ведущая организация: Дальневосточный юридический институт
МВД РФ

Защита состоится « 24 » ноября 2006 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета КМ 212.294.01 при ГОУВПО «Тихоокеанский государственный университет» по адресу: 680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136, ауд. 315-л.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУВПО «Тихоокеанский государственный университет».

Автореферат разослан « 20 » октября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Е. В. Мигачева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод, усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения в настоящее время рассматриваются как основные задачи в области обеспечения национальной безопасности¹.

Массовые мероприятия, представляющие собой организованные действия значительных групп (масс) людей, протекающие в общественных местах, являются одной из важнейших форм общественной активности граждан. Количество проводимых в стране массовых мероприятий из года в год растет. В то же время при их проведении существенно возрастает угроза нарушения общественного порядка, а также совершения террористических актов и иных посягательств на общественную безопасность, что требует привлечения значительных сил и средств для обеспечения правопорядка.

Происшедшие за годы реформ серьезные изменения в социально-экономической сфере существенно повлияли на состояние общественных отношений, привели к обострению социальных конфликтов, нередко находящих свое выражение в форме противоправных массовых акций. Ежегодно регистрируется значительное количество публичных мероприятий, проводимых без какого-либо уведомления, с нарушением установленного порядка, отмечается рост политического и религиозного экстремизма. Так, в 2005 г. зарегистрировано 152 преступления экстремистской направленности².

Анализ реалий социально-политической ситуации в России начала 1990-х, современной общественно-политической жизни России и европейских государств, позволяет утверждать, что массовые публичные акции протеста при определенных условиях могут перерасти в форму массовых беспорядков, представляющих угрозу для безопасности населения отдельных регионов, экономики, стабильности государственной системы.

В начале нового тысячелетия наиболее существенную угрозу общественной безопасности представляет терроризм. С учетом этого меняется действующее законодательство, организационная структура государственной правоохранительной системы, ее функции и задачи. Вместе с тем именно места массово-

¹ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: Утверждена указом Президента РФ от 17 дек. 1997 г. (в ред. указа Президента РФ от 10 янв. 2000 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 170.

² Российская газета. – 2006. – 18 фев. – С. 4.

го скопления людей, публичные мероприятия остаются традиционным объектом террористических посягательств.

Необходимым условием обеспечения общественного порядка и безопасности в ходе массовых мероприятий является четкое правовое регулирование порядка их организации и проведения, а также действий органов государственной власти и местного самоуправления, направленных на предупреждение, пресечение нарушений данного порядка, привлечение к ответственности виновных лиц.

В настоящее время правовое регулирование в данной сфере отстает от потребностей практики. Федеральным законом РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г.¹ законодательно урегулированы вопросы организации и проведения публичных мероприятий общественно-политической направленности, его действие распространяется также на мероприятия религиозного характера. Порядок организации и проведения иных массовых мероприятий (спортивных, культурно-массовых, рекламно-коммерческих) на федеральном уровне практически не регламентирован, а опыт регулирования соответствующих отношений органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления не всегда можно признать удачным.

Функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий действующее законодательство традиционно возлагает на органы внутренних дел. Определенными функциями и полномочиями в этой области наделяются также органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, организаторы массовых мероприятий. В связи с этим представляется необходимым уточнение и четкое разграничение компетенции всех организующих субъектов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях проведения массовых мероприятий, определение регламента их взаимодействия. Необходимо совершенствование законодательного разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также перечня вопросов местного значения и государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

Нуждается в обобщении и значительный опыт обеспечения правопорядка в условиях проведения массовых мероприятий, накопленный в последние годы.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

С учетом существующих угроз общественному порядку и общественной безопасности в условиях проведения массовых мероприятий нуждаются в совершенствовании правовые основы и практика применения административно-правовых средств охраны и обеспечения этих общественных отношений.

Состояние изученности проблемы. Проблема организации административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий исследована в недостаточной степени.

В юридической литературе общие вопросы административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности достаточно глубоко исследовались в трудах И. И. Веремеенко, М. И. Еропкина, Ф. Е. Колонтаевского, Б. П. Кондрашова, Л. Л. Попова, А. В. Серегина, Г. А. Туманова, других ученых.

В работах А. П. Коренева, А. П. Лончакова, С. А. Аникиенко, других авторов рассматривались вопросы организации охраны общественного порядка и безопасности в особых условиях, к которым относятся и условия проведения массовых мероприятий.

На уровне диссертационных исследований подвергались анализу вопросы организации и тактики административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка¹, административно-правовой охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций² и другие вопросы, связанные с рассматриваемой проблематикой.

Однако в целом достигнутый уровень исследования данной темы следует признать недостаточным. Ряд проблемных вопросов не затрагивался либо исследовался недостаточно глубоко. Кроме того, многие ранее сделанные выводы в значительной степени утратили актуальность в связи с изменением законодательства, возникновением новых угроз общественной безопасности.

Объект, предмет, цель и задачи исследования. Объектом настоящего исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях проведения массовых мероприятий.

¹ Бочаров С. Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – 24 с.

² Кравцов В. М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – 24 с.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности как управленческая деятельность правоохранительного характера сама нуждается в определенном упорядочении, организации. Организацию административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях массовых мероприятий, по нашему мнению, можно рассматривать в двух аспектах:

1) как правовую организацию, т. е. правовое регулирование компетенции соответствующих органов государственной власти и иных субъектов управления, их взаимодействия между собой, порядка государственно-властной деятельности в рассматриваемой сфере;

2) как внутреннюю функцию системы органов исполнительной власти, выражающуюся в создании определенных организационных структур, наделении их активных элементов необходимыми правами и ресурсами, определении стратегии и тактики их деятельности.

Предметом настоящего исследования является правовая организация управленческой деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Цель настоящего исследования заключается в том, чтобы на основе анализа законодательства, регламентирующего административно-правовую охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в условиях массовых мероприятий и практики его применения, а также зарубежного опыта правового регулирования соответствующих общественных отношений, выявить основные проблемы и противоречия правового регулирования, реализации норм права и сформулировать предложения по устранению указанных проблем и противоречий.

Основные задачи исследования заключались в следующем:

- выявить содержание и соотношение общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны при проведении массовых мероприятий;
- определить специфику охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях массовых мероприятий;
- исследовать административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий различного содержания, сформулировать предложения по его совершенствованию;
- проанализировать компетенцию органов исполнительной власти и иных субъектов по охране общественного порядка и обеспечению общественной

безопасности в условиях массовых мероприятий, определить основные направления ее совершенствования;

- определить формы взаимодействия организующих субъектов в рассматриваемой сфере;

- выявить юридическую сущность и виды административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

- раскрыть проблемы применения указанных административно-правовых средств, сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Методология, теоретическая и эмпирическая база исследования. В работе использовались общенаучные методы познания, а также специальные методы научного исследования: формально-логический, системного анализа, сравнительно-правовой и другие.

Теоретическую основу исследования составили работы по общей теории государства и права, организации государственного управления, административно-правовой организации охраны общественного порядка и безопасности.

Эмпирической базой исследования послужили нормы права, судебная практика и практика деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; информация, содержащаяся в сообщениях средств массовой информации.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертации заключается в следующем:

- в работе исследованы малоизученные либо противоречиво решаемые в литературе теоретические аспекты охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях проведения массовых мероприятий, сформулирована авторская точка зрения по спорным вопросам теории;

- проведен анализ компетенции органов государственной власти в сфере охраны общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий с учетом изменений, произошедших в ходе реализации административной реформы, уточнения предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ, реформы местного самоуправления;

- на основе комплексного анализа нормативно-правовых актов федерального уровня и уровня субъектов РФ, практики их применения выявлены проблемы и противоречия правового регулирования и предложены пути их решения.

Практическая значимость исследования. Рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть использованы в практической деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления при применении административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях массовых мероприятий, а также в деятельности судебных органов – при применении мер административной ответственности за правонарушения, совершаемые в ходе организации и проведения массовых мероприятий.

Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе по дисциплинам административно-правового цикла, в том числе по дисциплинам «Административное право», «Административная деятельность органов внутренних дел», при разработке учебно-методической литературы.

Возможен учет предложений автора при разработке и пересмотре нормативных актов федерального уровня, уровня субъекта РФ, нормативно-правовых актов местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту.

1. Общественный порядок и общественная безопасность представляют собой важнейшие элементы системы национальной безопасности. Данные группы общественных отношений наиболее уязвимы в условиях проведения массовых мероприятий, характеризующихся наличием объективно существующих угроз указанным отношениям, что обуславливает необходимость применения комплекса административно-правовых средств их обеспечения и охраны.

2. Административно-правовые средства охраны общественного порядка и обеспечения безопасности при проведении массовых мероприятий включают как правовые стимулы, направленные на реализацию субъективных прав и свобод граждан, их объединений, иных организаций в сфере проведения массовых мероприятий, так и административно-правовые ограничения указанных прав и свобод. Необходимость и возможность установления таких ограничений федеральным законом установлена Конституцией РФ. Субъекты РФ, органы местного самоуправления не вправе устанавливать соответствующие ограничения, в связи с чем правовой режим организации и проведения всех видов массовых мероприятий должен определяться федеральным законом.

3. В настоящее время необходимо принятие федерального закона, направленного на регулирование порядка проведения массовых спортивных, культурно-зрелищных и рекламно-коммерческих мероприятий, а также внесение в Федеральный закон РФ «О противодействии терроризму» положений, устанавливающих обязанности лиц, в ведении которых находятся объекты с массовым

пребыванием людей, участвовать в обеспечении их антитеррористической защищенности.

4. Полномочия по осуществлению административно-правовой охраны общественной безопасности в различных сферах возложены на различные органы исполнительной власти, в связи с чем существует объективная необходимость в координации деятельности федеральных и региональных органов в условиях проведения массовых мероприятий. В связи с этим нуждаются в уточнении положения федерального законодательства, определяющие координационные полномочия в данной сфере органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также положения Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности в части регулирования взаимодействия органов внутренних дел с указанными субъектами.

5. Учитывая современные реалии общественно-политической жизни России, опыт зарубежных стран, необходимо внести дополнения в Федеральный закон «О противодействии терроризму», позволяющие устанавливать по решению Национального антитеррористического комитета режим террористической опасности, включающий временный запрет на проведение массовых мероприятий на отдельных территориях в случае террористической угрозы.

6. Для устранения существующих противоречий между положениями Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности и Закона РФ «О милиции», необходимо дополнить п. 22 ст. 11 Закона, устанавливающий основания для применения милицией оцепления (блокирования) участков местности, указанием на то, что эти меры могут применяться в случае возникновения в ходе проведения массового мероприятия реальной угрозы общественному порядку или общественной безопасности.

7. Представляется необходимым установить непосредственно в Законе РФ «О милиции» основания и порядок прекращения сотрудниками милиции массовых мероприятий и иных массовых акций. Организация, порядок, тактические особенности применения сил и средств органов внутренних дел в таких случаях должны четко регламентироваться нормативными правовыми актами МВД России.

8. Совершенствование мер административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения массовых мероприятий должно идти по пути ужесточения санкций и распространения такой ответственности на нарушения порядка проведения спортивных, культурно-зрелищных, рекламно-коммерческих и иных массовых мероприятий. Кроме того, необходимо уточнение существующих составов правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, с

учетом изменений федерального законодательства, регламентирующего порядок проведения мероприятий общественно-политического характера, а также расширение их перечня.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в девяти публикациях автора, докладывались автором на научно-практических конференциях регионального, межрегионального и международного уровня. Результаты исследования используются автором при проведении практических занятий со студентами Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета.

Структура диссертационного исследования. Основные задачи исследования предопределили выбор структуры работы. Работа включает две главы, объединяющие шесть параграфов, введение, заключение, список использованных источников, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении диссертации обосновывается актуальность темы исследования, указываются его цели и задачи, теоретическая и информационная база работы, раскрывается научная новизна и практическая значимость работы, апробация результатов исследования.

Глава 1 – «Организационно-правовой механизм охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий» – состоит из двух параграфов.

Первый параграф – «Общественный порядок и общественная безопасность как элементы национальной безопасности и объекты охраны в условиях массовых мероприятий» – посвящен исследованию содержания и соотношения понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность», правовых способов и средств их обеспечения и охраны в условиях проведения массовых мероприятий.

Несмотря на широкое использование указанных понятий в отечественном законодательстве и правовой доктрине, в юридической литературе до сих пор не выработано единого подхода к их определению. Анализ норм права и существующих точек зрения позволяет сделать вывод, что в наибольшей степени отвечает потребностям науки и практики рассмотрение общественного порядка как урегулированной нормами права и иными социальными нормами системы общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственно-

сти. Общественную безопасность целесообразно рассматривать как урегулированную нормами права совокупность общественных отношений, обеспечивающих защищенность жизненно важных интересов неопределенного круга лиц, их сообществ, общества в целом от угроз, создаваемых противоправными деяниями, эксплуатацией источников повышенной опасности, стихийными силами природы.

Общественный порядок и общественная безопасность представляют собой различные виды общественных отношений, между которыми существует тесная взаимосвязь: каждая из этих групп отношений является условием существования другой. Кроме того, содержание общественного порядка и общественной безопасности совпадает в той части, в которой соответствующие общественные отношения обеспечивают уважение чести и достоинства личности, общественное и личное спокойствие, относящиеся к числу жизненно важных интересов личности и общества. Это позволяет утверждать, что общественный порядок, как и общественную безопасность, следует отнести к числу элементов, составляющих национальную безопасность Российской Федерации.

Несмотря на то, что в законодательстве традиционно используются различные термины: «охрана» применительно к общественному порядку и «обеспечение» применительно к общественной безопасности, содержание этих видов правоохранительной деятельности в основном совпадает. Содержание административно-правового способа охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обуславливается предметом административного права и представляет собой урегулированную нормами административного права деятельность определенных субъектов, направленную:

- на нормативное регулирование общественных отношений органами исполнительной власти;
- на выявление условий и факторов, составляющих угрозу общественному порядку и общественной безопасности, их устранение (включая предупреждение и пресечение противоправных действий, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность);
- на осуществление административной юрисдикции по делам о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в условиях проведения массовых мероприятий имеет достаточно существенные особенности.

По мнению автора, можно выделить следующие основные признаки массовых мероприятий: 1) они изначально предполагают участие значительных общностей (масс) людей (активное участие или участие в качестве зрителей); 2) представляют собой организованные массовые акции, которые имеют конкретные, заранее определенные цели, и совершаются по инициативе определенных субъектов; 3) осуществляются в общественных местах.

Вопреки сложившейся в литературе точке зрения, автор считает нецелесообразным относить к признакам массового мероприятия «изначально правомерные цели его проведения». В противном случае придется признать, что массовые публичные акции общественно-политического характера, цели которых противоречат закону, формально не являются публичными мероприятиями и не подпадают под действие норм Федерального закона РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушение порядка организации и проведения митингов, демонстраций, шествий, пикетирований. Кроме того, реальные цели проведения массового мероприятия могут отличаться от заявленных его организаторами, их противоправность далеко не всегда очевидна.

По мнению автора, организованные массовые акции могут носить как правомерный, так и неправомерный характер (например, мероприятия, проводимые с нарушением установленного порядка, в запрещенном месте, преследующие противоправные цели и т. п.). Но нужно учитывать, что неправомерные массовые акции действующее законодательство обоснованно разделяет на два вида:

1) незаконные массовые мероприятия, не представляющие существенной угрозы общественному порядку и общественной безопасности. Так, в Законе РФ «О милиции» от 18 апр. 1991 г.¹ при установлении ограничений для применения милицией специальных средств упоминается о «незаконных собраниях, митингах, уличных шествиях и демонстрациях ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, организаций»;

2) массовые (групповые) организованные действия, прямо и грубо нарушающие общественный порядок и общественную безопасность (например, массовые беспорядки).

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 10. – Ст. 360; № 32. – Ст. 1231; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2964; 1999. – № 14. – Ст. 1666; № 49. – Ст. 5905; 2000. – № 31. – Ст. 3204; 2001. – № 31. – Ст. 3172; № 32. – Ст. 3316; 2002. – № 18. – Ст. 1721; 2003. – № 2. – Ст. 167; № 27. – Ст. 2700; № 28. – Ст. 2880; № 50. – Ст. 4847; 2005. – № 13. – Ст. 1078.

В первом случае угроза общественному порядку и безопасности может существовать, но массовое мероприятие не перестает оставаться таковым. Во втором случае соответствующие отношения уже нарушены, поэтому следует говорить не о массовом мероприятии, а об ином социальном явлении (массовом преступном или ином отклоняющемся поведении).

Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности осуществляется посредством установления и реализации определенных административно-правовых средств. Рассматривая предлагаемые в юридической литературе классификации правовых средств, автор считает целесообразным использовать для последующего анализа классификацию правовых средств на правовые средства стимулирующего характера и правовые средства – ограничения. Правовое стимулирование в рассматриваемой сфере общественных отношений выражается в двух формах: 1) законодательное закрепление субъективных прав граждан и их объединений, организаций на осуществление массовых мероприятий; 2) применение административно-правовых методов убеждения. В свою очередь, административно-правовые средства ограничительного характера можно классифицировать на две группы: 1) обязанности и запреты, установленные для субъектов, осуществляющих организацию массовых мероприятий и участвующих в них; 2) меры административного принуждения, применяемые в случае нарушения указанных обязанностей и запретов, а также возникновения угроз общественному порядку и общественной безопасности.

В параграфе втором первой главы – «Административно-правовая организация режима проведения массовых мероприятий» – рассматриваются вопросы административно-правового регулирования порядка организации и проведения массовых мероприятий.

Конституция РФ гарантирует гражданам право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31). Необходимые ограничения указанного права определены Федеральными законами РФ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г.¹; «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. В последнем из названных законов все акции, проводимые в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а также в различных сочетаниях этих форм, объединяются понятием «публичные мероприятия» (ст. 2). Публичный характер мероприятия проявляется в том, что

¹ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.

оно является «открытым, доступным каждому». Причем закон распространяется на такие публичные мероприятия, которые проводятся по инициативе граждан РФ, общественных и религиозных объединений и имеют своей целью свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики (т. е. публичные мероприятия общественно-политического характера). Кроме того, положения данного закона распространяются также на публичные богослужения, религиозные обряды и церемонии, проводимые вне культовых зданий, относящихся к ним территорий, жилых помещений и других мест, специально оговоренных в ст. 16 Федерального закона РФ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г.¹

Целесообразность установления ограничений, связанных с осуществлением права на мирные собрания не вызывает сомнений ввиду того, что при проведении любых публичных мероприятий существует угроза нарушения прав и свобод других лиц, общественной нравственности, порядка и безопасности. Не случайно возможность ограничения данного права предусмотрена и нормами международного права. Согласно ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах пользование данным правом может быть ограничено в интересах общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает возможность ограничения свободы собраний, свободы выражения мнений, свободы вероисповедания в интересах национальной безопасности и общественно-го порядка (статьи 9, 10, 11).

К указанным ограничениям относятся обязанности и запреты, установленные для организаторов и участников публичных мероприятий, в частности: обязанность подачи организатором мероприятия уведомления о его проведении в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления; запреты, касающиеся времени и места проведения мероприятия; запрет иметь при себе оружие, а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

Существенным пробелом правового регулирования следует считать отсутствие в федеральном законодательстве ограничений, связанных с проведением

¹ Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465; 2002. – № 12. – Ст. 1093; № 30. – Ст. 3029; 2003. – № 50. – Ст. 4855.

спортивных, культурно-зрелищных, рекламно-коммерческих и других публичных мероприятий. Едва ли не единственное исключение составляют статьи 16 и 18 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г.¹, регулирующие порядок проведения всех видов таких мероприятий в пограничной зоне, а также ч. 2 ст. 18.2 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение этого порядка.

Достаточно часто предпринимаются попытки урегулировать отношения, связанные с проведением подобных мероприятий, нормативно-правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований. Однако установление в этих нормативных актах каких-либо обязанностей и запретов для граждан и организаций противоречит Конституции РФ, поскольку представляет собой ограничение их прав и свобод, которое может быть предусмотрено только федеральным законом. Это подтверждается имеющейся судебной практикой.

Следовательно, необходимо установить на федеральном уровне порядок организации и проведения подобных мероприятий, который предусматривал бы необходимость уведомления организаторами мероприятия органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления (в зависимости от масштаба мероприятия), осуществление ряда организационных мер по охране общественного порядка и безопасности. Владельцы спортивных и иных сооружений, иных объектов с массовым скоплением людей должны обеспечивать их эксплуатационную надежность, принимать участие в обеспечении «антитеррористической защищенности» объектов. Целесообразным представляется установление для организаторов массовых культурно-зрелищных и спортивных мероприятий обязанностей по обязательному страхованию их участников и зрителей.

В третьем параграфе первой главы – «Административный мандат организующих субъектов охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий» – анализируется система функций и полномочий органов исполнительной власти, иных субъектов в рассматриваемой сфере.

Организуемыми субъектами административно-правовой охраны общественного порядка и общественной безопасности являются органы исполнитель-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594; Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 16. – Ст. 1861; 1996. – № 50. – Ст. 5610; – 1997. – № 29. – Ст. 3507; 1998. – № 31. – Ст. 3805, 3831; 1999. – № 23. – Ст. 2808; 2000. – № 46. – Ст. 4537; 2002. – № 1. – Ст. 2; № 52. – Ст. 5134; 2003. – № 27. – Ст. 2700; 2004. – № 27. – Ст. 2711; № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 10. – Ст. 763.

ной власти Российской Федерации и субъектов РФ, их должностные лица; исполнительные органы местного самоуправления, их должностные лица; суды (в части осуществления административно-юрисдикционной деятельности); негосударственные организации, граждане, принимающие участие в осуществлении охраны общественного порядка и общественной безопасности (в частности, организаторы публичного мероприятия).

Проведенный анализ действующего законодательства позволяет утверждать, что предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов, а также круг вопросов местного значения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в настоящее время определены недостаточно четко. В новейших нормативных актах и некоторых законопроектах предпринимается попытка частично разграничить сферы ответственности властных субъектов различного уровня при помощи разделения массовых мероприятий на мероприятия федерального, регионального и местного значения. Так, предлагается после формирования муниципальной милиции поручить ей охрану общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий и массовых акций местного значения. Очевидно, такое решение требует законодательного установления четких критериев разграничения массовых мероприятий и иных массовых акций на мероприятия федерального, регионального и местного значения. В перспективе необходимо повышение роли органов местного самоуправления в решении вопросов охраны правопорядка в условиях массовых мероприятий, в соответствии с положениями ст. 132 Конституции РФ, предусматривающей, что охрана общественного порядка относится к числу вопросов местного значения.

В настоящее время обязанности по непосредственной охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в условиях массовых мероприятий действующее законодательство возлагает, прежде всего, на органы внутренних дел. В связи с этим нуждаются в уточнении положения Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утвержденного Приказом МВД России от 18 янв. 1993 г.¹, в части регулирования взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, поскольку действующая редакция Устава (п. 172) ориентирует органы внутренних дел на взаимодействие только с органами прокуратуры и безопасности. П. 174 Устава предлагается изменить, предусмотрев необходимость включения в состав оперативного шта-

¹ Сборник нормативных правовых актов МВД России / сост. В. В. Черников. – М., 2000. – С. 41-81.

ба по охране общественного порядка и безопасности в условиях массового мероприятия представителей органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления, если таковые назначены.

Перспективным направлением совершенствования административно-правовой организации охраны общественного порядка и безопасности следует признать расширение возможностей участия в этом процессе негосударственных организаций правоохранительной направленности и граждан.

Глава 2 – «Проблемы реализации административно-правовых средств охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях массовых мероприятий» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Проблемы предупреждения действий и событий, угрожающих общественному порядку и безопасности в условиях массовых мероприятий, и предотвращения стихийных массовых акций» – констатируется, что при установлении оснований и порядка применения административно-предупредительных мер законодатель существенно ограничил возможности властных субъектов вмешиваться в реализацию гражданами и общественными объединениями своих прав в рассматриваемой сфере. Так, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не предусматривает возможности отказа в принятии уведомления о проведении мероприятия, даже если из содержания уведомления можно сделать вывод о противоправном характере намеченной акции. Предложения органа власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, рассматривающего уведомление, по устранению несоответствия целей, форм и иных условий проведения мероприятия требованиям законодательства, изменению места и времени ее проведения, не носят обязательного характера для его организаторов. Лишь в ходе проведения мероприятия, при наличии определенных оснований, может быть принято решение о его приостановлении или прекращении представителем органа исполнительной власти субъекта РФ (или органа местного самоуправления), а в экстренных случаях, требующих немедленного реагирования – сотрудниками милиции. Безусловно, указанные нормы позволяют избежать произвольного ограничения прав и свобод граждан органами власти. Однако нельзя не заметить, что в настоящее время в распоряжении правоохранительных органов практически нет действенных правовых средств, позволяющих предотвратить проведение незаконной акции.

Кроме того, действующее законодательство не предусматривает возможности установления запрета на проведение массовых мероприятий при наличии реальной угрозы совершения террористических актов в отношении их участни-

ков. Как известно, в первоначальном варианте проекта Федерального закона РФ «О противодействии терроризму» предусматривалась возможность введения режима террористической опасности, в зоне действия которого допускалось бы применение специальных мер и временных ограничений, в частности запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований. В окончательный вариант Федерального закона РФ от 6 марта 2006 г.¹ эти нормы не вошли. Во многом это связано с высказываемым в литературе мнением, что такие меры, как запрет или ограничение проведения массовых мероприятий, исходя из положений Конституции РФ, могут осуществляться исключительно в условиях чрезвычайного положения и только в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении». Такая точка зрения представляется ошибочной. Упоминание данных мер в Федеральных конституционных законах «О чрезвычайном положении» и «О военном положении» в числе мер, которые могут применяться при введении чрезвычайного (военного) положения, само по себе не означает невозможность их применения вне рамок данных правовых режимов. Точно так же указание в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ на возможность установления отдельных ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения не означает невозможность установления ограничений тех же самых прав и свобод в иных условиях. Напротив, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ прямо указывает на возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина 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.

Законодательством многих развитых стран предусматривается осуществление полицейского надзора за проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий. В частности, предусматривается предварительная регистрация в полицейском участке организуемого массового мероприятия, а также согласование с полицейскими властями даты, времени и места его проведения. Законодательные акты предоставляют полиции право запретить проведение какого-либо мероприятия до его начала, если само проведение данного мероприятия в связи с конкретными обстоятельствами создает угрозу общественному порядку и безопасности граждан или если организаторами сообщены неправильные сведения о числе участников мероприятия, целях его проведения и т. п.

¹ Российская газета. – 2006. – 10 марта.

Представляется, что с учетом современных реалий общественно-политической жизни России, опыта зарубежных стран, необходимо внести в Федеральный закон «О противодействии терроризму» нормы, позволяющие устанавливать по решению Национального антитеррористического комитета режим террористической опасности, включающий временный запрет на проведение массовых мероприятий на отдельных территориях в случае террористической угрозы.

В параграфе втором – «Административное пресечение в системе административно-правовых санкций за нарушение порядка осуществления массовых мероприятий» – рассматриваются меры административного пресечения, являющиеся наиболее действенным из существующих правовых средств борьбы с незаконными массовыми акциями.

В качестве мер пресечения действий, представляющих прямую угрозу общественному порядку и безопасности при проведении массовых мероприятий, используются принудительное приостановление и прекращение мероприятия. Правом принимать соответствующие решения в отношении мероприятий общественно-политической или религиозной направленности в настоящее время наделены представители органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, за исключением «экстренных случаев, требующих немедленного реагирования»; на милицию возложена принудительная реализация таких решений. Представляется необходимым установить непосредственно в Законе РФ «О милиции» основания и порядок прекращения сотрудниками милиции массовых мероприятий и иных массовых акций.

Особые средства реагирования должны применяться в случае «перерастания» массовых мероприятий в массовые беспорядки и иные групповые нарушения общественного порядка. Все чаще происходящие в последние годы в России массовые столкновения на почве межнациональных отношений подтверждают тезис о необходимости формирования общенациональной системы прогнозирования и разрешения на ранней стадии социально-политических конфликтов. Необходимо законодательное закрепление ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, за непринятие соответствующих мер по борьбе с экстремизмом, бездействие в случаях, когда социальные конфликты выражаются в открытой форме, в том числе в форме массовых акций.

В настоящее время деятельность органов внутренних дел при неорганизованных (как стихийных, так и вышедших из-под контроля) массовых акциях не имеет современной четкой нормативной основы. Организация, порядок, такти-

ческие особенности применения сил и средств органов внутренних дел в таких случаях должны четко регламентироваться нормативными правовыми актами МВД России.

Параграф третий – «Совершенствование административной ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения массовых мероприятий» – содержит выводы и предложения по повышению эффективности применения административной ответственности в рассматриваемой сфере.

Обеспечить исполнение организаторами или участниками мероприятия установленных обязанностей и запретов, предотвратить события, угрожающие общественному порядку и общественной безопасности призваны меры административной и уголовной ответственности. Так, в КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 20.2), блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18), пропаганду и публичного демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3). Иные проявления экстремизма в ходе публичных мероприятий могут повлечь уголовную ответственность по ст. 282 УК РФ («Возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства»), ст. 212 УК РФ («Массовые беспорядки»).

Совершенствование мер административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения массовых мероприятий должно идти по пути ужесточения таких мер и распространения норм, устанавливающих такую ответственность, на нарушения порядка проведения спортивных, культурно-зрелищных, рекламно-коммерческих и иных массовых мероприятий. Кроме того, необходимо уточнение существующих составов правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, с учетом изменений федерального законодательства, регламентирующего порядок проведения мероприятий общественно-политического характера. Так, необходимо расширить перечень территорий, на которых проведение публичных мероприятий должно влечь за собой ответственность по ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ, включив в него территории со специальным административно-правовым режимом и иные территории, на которых Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» запрещено проведение подобных мероприятий.

Представляется необходимым также установить административную ответственность за организацию групповых действий, нарушивших работу транспорта, связи, организаций, или создавших угрозу общественной безопасности, а равно активное участие в них, расширив содержание ст. 20.18 КоАП РФ («Бло-

кирование транспортных коммуникаций»), и изменив ее название (предлагаемое название – «Групповые действия, нарушающие общественный порядок и создающие угрозу общественной безопасности»).

В заключении диссертации формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Коротченков Д. А. Проблемы правового регулирования организации и проведения публичных мероприятий / Д. А. Коротченков // Закон и право. – 2006. – № 7. (0,25 п. л.).

2. Коротченков Д. А. Совершенствование административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Современное право. – 2006. – № 8. (0,25 п. л.).

3. Коротченков Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : монография / Д. А. Коротченков. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеанского гос. ун-та, 2006. (7,3 п. л.).

4. Коротченков Д. А. Массовые беспорядки как разновидность социального конфликта: история и современность / Д. А. Коротченков // Научно-техническое и экономическое сотрудничество стран АТР в XXI веке : труды Четвертой международной научной конференции творческой молодежи, 12-14 апреля 2005 г. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2005. – Т. 4. (0,16 п. л.).

5. Коротченков Д. А. Административно-правовые методы пресечения правонарушений, посягающих на общественный порядок и безопасность при проведении массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе : сборник статей IV Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза, 2005. (0,13 п. л.).

6. Коротченков Д. А. Проблемы обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях : материалы межрегиональной межвузовской научно-практической конференции. Выпуск VIII, декабрь. – Хабаровск : НОУ ВПО «Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права», 2005. (0,25 п. л.).

7. Коротченков Д. А. Особенности организации административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период проведения крупномасштабных массовых мероприятий / Д. А. Коротченков, А. В. Рябцев // Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях : материалы межрегиональной межвузовской научно-практической конференции. Выпуск VIII, декабрь. – Хабаровск : НОУ ВПО «Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права», 2005. (0,44 п. л.).

8. Коротченков Д. А. Организационная система государственного управления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Научно-технические проблемы транспорта, промышленности и образования : труды региональной научно-технической конференции творческой молодежи, 18-19 апреля 2006 г. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2006. – Т. 2. (0,25 п. л.).

9. Коротченков Д. А. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты административно-правовой охраны при проведении массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Научно-технические проблемы транспорта, промышленности и образования : труды региональной научно-технической конференции творческой молодежи, 18-19 апреля 2006 г. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2006. – Т. 2. (0,25 п. л.).

Коротченков Денис Алексеевич

**ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 10.10.06 г. Формат 60 x 84 1/16.
Бумага писчая. Гарнитура «Таймс». Печать цифровая. Усл. печ. л. 1,5
Тираж 100 экз. Заказ 234.

Отдел оперативной полиграфии издательства
Тихоокеанского государственного университета
680035, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136.

