

Административное право; административный процесс

УДК 342.9

doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-126-134

Роман Юрьевич Аврутин

кандидат юридических наук

ORCID: 0000-0003-1140-8194: roman-967@mail.ru

Алексей Олегович Шихалов

ORCID: 0000-0002-5480-9695: a.shikhalov@mail.ru

*Санкт-Петербургский университет МВД России
Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1*

Проблемы правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении культурно-зрелищных мероприятий

Аннотация: В статье исследуются отдельные вопросы нормативного регулирования порядка организации и проведения общественно-политических, спортивных и культурно-зрелищных мероприятий. Авторы указывают, что Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину ряд прав и свобод, к числу которых отнесена возможность выражать свои мысли и участвовать в политической жизни страны, обсуждая, принимая или отвергая те или иные идеи и мнения, участвуя в собраниях, митингах, демонстрациях и шествиях. Реализуя конституционное право на отдых, граждане участвуют в культурно-зрелищных и развлекательных мероприятиях, в спортивных соревнованиях и состязаниях. Все эти мероприятия близки по нормативному регулированию и определяются в законодательных актах как массовые, публичные акции. Именно в публичности и массовости, по мнению авторов, проявляется единство этих направлений общественной жизни. Вместе с тем, проведённый в статье анализ существующих нормативных документов в данной сфере вскрывает ряд существующих пробелов в нормативном регулировании порядка организации и проведения культурно-зрелищных мероприятий, отличных по своему содержанию от политических акций и спортивных состязаний. Вскрытые проблемные моменты и сложившееся положение послужили отправной точкой в написании данной статьи, а в качестве выводов авторы предлагают своё решение вопроса нормативного регулирования порядка подготовки и проведения массовых, культурно-зрелищных мероприятий и охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности при их проведении.

Ключевые слова: охрана общественного порядка; общественная безопасность; массовые мероприятия; культурно-зрелищные мероприятия; совершенствование правового регулирования; полиция; общественный порядок; массовые и публичные мероприятия; обеспечение безопасности граждан; нормотворческая деятельность

Для цитирования: Аврутин Р. Ю., Шихалов А. О. Проблемы правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении культурно-зрелищных мероприятий // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 2 (90). – С. 126–134; doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-126-134.

Roman Y. Avrutin

Cand. Sci. (Jurid.)

ORCID: 0000-0003-1140-8194: roman-967@mail.ru

Alexey O. Shikhalov

ORCID: 0000-0002-5480-9695: a.shikhalov@mail.ru

*Saint Petersburg University of the MIA of Russia
1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation*

Problems of legal regulation of public order maintenance and public safety during cultural and entertainment events

Abstract: The article examines certain issues of normative regulation of the procedure for organizing and holding social-political, sports, cultural and entertainment events. The authors point out that the Constitution of the Russian Federation guarantees every citizen a number of rights and freedoms that include the opportunity to express their thoughts and participate in the political life of the country discussing, accepting or rejecting certain ideas and opinions, participating in meetings, rallies, demonstrations and processions. Realizing the constitutional right to rest citizens participate in cultural and entertainment events, in sports competitions and contests. All these events are close in terms of normative regulation and are defined by legislative acts as wide-scale public actions. It is publicity and mass character, according to the authors, that manifest the unity of these areas of public life. At the same time, the analysis of existing normative documents in this area carried out in the article reveals a number of existing gaps in the normative regulation of the procedure for organizing and holding cultural and entertainment events which differ in their content from political actions and sports competitions. The revealed problem points and the current situation served as a starting point for writing this article, and as a conclusion the authors come up with their solution to the problem of normative regulation of the procedure for organizing and holding mass cultural and entertainment events, maintaining public order and ensuring public safety in the course thereof.

Keywords: maintaining public order; public safety; public events; cultural and entertainment events; improvement of legal regulation; police; public order; mass and public events; ensuring safety of citizens; regulatory activity

For citation: Avrutin R. Y., Shikhalov A. O. Problems of legal regulation of public order maintenance and public safety during cultural and entertainment events // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 2 (90). – P. 126–134; doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-126-134.

Обеспечение безопасности граждан и общественного порядка при проведении массовых мероприятий различного характера и направленности за последние годы стало одним из основных направлений деятельности территориальных органов МВД России. Вызвано это возросшей политической активностью населения¹ и ролью России на международной арене как страны, способной организовать и провести на высоком уровне любое спортивное соревнование². За это время сформировалась соответствующая нормативная база, регламентирующая данное направление деятельности органов исполнительной власти, наработан определённый положительный опыт МВД России, появились научные разработки теоретического, научно-технического характе-

ра, опробованные на практике и получившие положительные оценки³.

Можно выделить основные виды массовых мероприятий с учётом особенностей и специфических характеристик:

- публичные, общественно-политического характера;
- спортивные состязания;
- культурно-познавательные, культурно-развлекательные;
- религиозные.

Анализ мероприятий, организуемых в целях обеспечения правопорядка при проведении различных массовых акций, позволяет сделать вывод, что оперативная обстановка отличается от условий повседневной деятельности и характеризуется следующими составляющими:

– одновременное пребывание на ограниченной территории в различных сооружениях или других специальных объектах достаточно большого количества граждан, что может создать угрозу общественной безопасности в форме причинения им различных телесных повреждений или даже гибели;

– введение ряда ограничений, связанных с характером проводимого массового мероприятия и особенностями того места, где оно проводится (полное прекращение или частичное ограничение движения транспорта, пешеходов, регулирование движения в определённых направлениях, пропускной режим);

– установление определённых правил поведения для участников массовых мероприятий;

– возникновение определённых обязанностей инициаторов (организаторов) массового мероприятия, в соответствии с нормативными документами.

Перечисленные особенности обеспечения безопасности граждан и общественного порядка представляются общими для различных категорий мероприятий и требуют, в том числе от органов внутренних дел, принятия комплексных решений, задействования немалого количества ресурсов и специалистов, а в комплексе – согласованных действий правоохранительных структур, органов власти, органов местного самоуправления, общественных формирований⁴.

Следует особо подчеркнуть, что всевозможные массовые мероприятия являются одной из распространённых форм проведения досуга, приобщения к спорту, культуре и искусству, а также к социальным и политическим процессам.

Рассмотренные категории мероприятий принято относить к публично проводящимся, что, с точки зрения федерального законодательства, является верным лишь отчасти.

Понятия «массовое мероприятие» законодательно не закреплено, но многие учёные и практики, к числу которых можно отнести В. В. Гордиенко, Ю. Н. Демидова, О. И. Бекетова, С. Н. Бочарова, Д. В. Гурова, А. М. Кононова, С. Г. Пожидаева определяют его как «мероприятие, доступное неопределённому числу граждан».

С точки зрения нормативного закрепления правил подготовки и проведения массовых мероприятий, участия в них граждан, российское законодательство чётко разграничило меро-

приятия публичного общественно-политического⁵, религиозного⁶ и спортивного характера⁷, порядок подготовки и проведения которых закреплены соответствующими федеральными законами.

Согласно действующему законодательству⁸, публичное мероприятие, которое отнесено нами к мероприятиям общественно-политического характера, характеризуется открытостью, мирным характером проведения, доступностью для каждого желающего принять в нём участие и реализуемое в форме собраний, митингов, демонстраций или шествия. Организатором могут являться как отдельные граждане, так и политические партии.

В свою очередь, религиозные мероприятия – это публичные богослужения, разные по порядку и месту проведения религиозные обряды и церемонии (включая молитвенные и религиозные собрания). К таковым можно отнести обряды, шествия, проповеди, крещения, культовые праздники (православная либо еврейская Пасха), мусульманская Ураза и другие, проводимые в культовых помещениях, зданиях и сооружениях, а также на земельных участках, на которых расположены такие здания и сооружения, в местах паломничества, на кладбищах и в крематориях, а также других местах, закреплённых в российском законодательстве⁹.

В соответствии с п. 9 ч. 2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» под спортивными мероприятиями, являющимися одной из разновидностей массовых мероприятий, понимаются мероприятия, включённые в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных спортивных мероприятий, календарные планы физкультурных и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Данное определение включает соревнования и тренировки, теоретическую и организационную части, другие мероприятия подготовки к спортивным соревнованиям с участием спортсменов. Непосредственно спортивные соревнования – это соперничество спортсменов или команд, проводимые по утверждённому положе-

⁴ Бачурин А. Г. Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 1 (73). – С. 48–51.

⁵ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: СПС «Гарант» (дата обращения: 12.12.2020).

⁶ О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: СПС «Гарант» (дата обращения: 12.12.2020).

⁷ О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: СПС «Гарант» (дата обращения: 12.12.2020).

⁸ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: п. 1 ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: СПС «Гарант» (дата обращения: 12.12.2020).

¹ Варум Роман, Чикнаева Виталия. 10 лет протестов в цифрах. Как изменилась уличная активность и её поддержка в обществе [Электронный ресурс] // Сайт телеканала «Дождь». – 2019. – 26 августа. – URL: https://tvrain.ru/teleshov/notes/10 лет протестов v tsifrah kak izmenilas ulichnaja aktivnost i ee podderzhka _v_obschestve-492228/ (дата обращения: 10.12.2020).

² Единый календарный план [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства спорта Российской Федерации. – URL: https://minsport.gov.ru/useful_documents.php (дата обращения: 10.12.2020).

³ Бачурин А. Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2019. – 238 с.

нию (регламенту, правилам) по различным видам спорта в целях выявления сильнейшего [12].

Рассматривая публичные, религиозные и спортивные мероприятия, следует подчеркнуть, что права и обязанности их участников и организаторов, порядок проведения и возможные ограничения чётко изложены в большем перечне документов. Причём содержание нормативных актов определяет как порядок уведомления органов власти о планируемом мероприятии, порядок его проведения, права и обязанности организаторов и участников, обстоятельства, при которых оно не может быть проведено, так и требования к антитеррористической защищённости объекта, где оно проводится. К числу таких актов можно отнести и приведённые выше федеральные законы и постановления Правительства Российской Федерации, санитарно-эпидемиологические правила, строительные нормы и правила, своды правил и методические рекомендации и так далее. Однако и эти документы не в полном объёме охватывают весь спектр массовых мероприятий, а именно без соответствующего нормативного закрепления, в том числе в части безопасности, остались массовые мероприятия, носящие культурно-познавательный, развлекательный и зрелищный характер.

К данной группе массовых мероприятий можно отнести фестивали, театрализованные шоу и концертные выступления, карнавалы и народные костюмированные гуляния, танцевальные вечера и дискотеки, где, как правило, присутствует достаточно большое количество людей. Как и рассмотренные ранее публичные (общественно-политические) и спортивные мероприятия, культурно-зрелищные мероприятия могут проходить на открытом воздухе или в помещении, при скоплении значительных масс зрителей или при их незначительном количестве.

Рассматривая данную категорию массовых мероприятий, следует сразу отсеять те из них, где деятельность органов внутренних дел по поддержанию правопорядка и безопасности минимальна и не выходит за рамки повседневной. Примерами таких зрелищных мероприятий являются концерты, театрализованные и цирковые представления, проведение которых осуществляется в зданиях и сооружениях, конструктивно созданных для такого рода действий в соответствии с графиком или утверждённым репертуаром.

Соответственно, подобного рода представления, имеющие плановый характер, проводимые в специализированных учреждениях и сооружениях, отвечающих назначению их использования (театр, кинотеатр, цирк и др.), составляют отдельную группу, и в данной статье не будут нами рассмотрены по причине наличия законодательно закреплённых норм в Гражданском кодексе РФ, федеральных законах «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰, «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»¹¹, критериев деятельности таких объектов и в связи с отработанностью способов обеспечения безопасности их участников.

Нас же в большей степени интересуют те мероприятия, где определяющим фактором безопасности является место проведения и количество участников. Под избранные нами параметры подходят, как правило, концерты и другие мероприятия, проводимые на спортивных аренах и стадионах. В начале 80-х годов прошлого столетия такой формат шоу прочно вошёл в жизнь и успешно применяется до настоящего времени.

Организация подобного рода зрелищных мероприятий предполагает реализацию комплекса отношений разной отраслевой принадлежности:

1) между организатором и органом исполнительной власти возникают административные отношения в силу указания об этом в нормативном акте субъекта Федерации или муниципального образования, при его наличии, безусловно;

2) между организатором и третьими лицами (театрально-зрелищная организация, администрация стадиона, частная охранная организация и др.) – гражданские отношения по проведению мероприятия;

3) между организатором и участниками – гражданские отношения по оказанию услуг в связи с проведением мероприятий.

Определяя место и роль органов внутренних дел в системе обеспечения безопасности, следует отметить, что согласно п. 6 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции, а по существу органы внутренних дел в целом «оказывают в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и правопорядка».

Сравнив указанные с другими категориями массовых мероприятий, можно чётко очертить круг задач, решение которых будет возложено на органы и подразделения территориального органа МВД России по месту проведения такого мероприятия. К их числу, в том числе с учётом сложившейся практики, можно отнести оказание помощи контролёрам объекта при пропуске участников мероприятия непосредственно на объект в целях выявления и недопущения проноса на территорию проведения мероприятия алкогольных напитков, любых видов оружия и предметов, которые могут быть использованы

⁹ О свободе совести и о религиозных объединениях : Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: СПС «Гарант» (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: СПС «Гарант» (дата обращения: 19.12.2020).

¹¹ Основы законодательства Российской Федерации о культуре : Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 46. – Ст. 2615.

для причинения вреда жизни и здоровью, крупногабаритных свёртков, сумок, мешающих зрителям.

В качестве примера можно обратиться к распоряжению мэра Москвы¹², где на органы внутренних дел возложены задачи по обеспечению общественного порядка в местах проведения мероприятий и на территориях, к ним прилегающих, осуществлению пропускного режима во взаимодействии с администрацией объекта с целью недопущения лиц, в отношении которых установлен запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, проноса запрещённых предметов и напитков в стеклянной таре, а также по проверке у сотрудников охранных предприятий необходимых документов, подтверждающих право на занятие охранной деятельностью.

Показательно распоряжение губернатора Санкт-Петербурга¹³, предписывающее обеспечить для охраны общественного порядка необходимое количество сил и средств с учётом предполагаемого числа участников, погодных условий в день проведения мероприятия. Совместно с организаторами и администрацией спортивного объекта подготовить комплекс мероприятий по обеспечению безопасного движения зрителей и участников на трибунах, согласно установленному порядку, соблюдению установленных правил поведения, охране общественного порядка на спортивных объектах и прилегающих территориях. В установленном законом порядке привлекать к ответственности лиц, нарушающих общественный порядок и правила поведения.

Как уже было отмечено, одним из юридических субъектов массового мероприятия является его организатор. В рассмотренных нами распоряжениях ему вменён ряд обязанностей. Так, в г. Москве организатор культурно-массового мероприятия обязан уведомить соответствующие органы исполнительной власти и территориальные органы МВД России не менее чем за месяц до даты проведения намечаемого массового мероприятия с количеством участников до 5 тысяч человек и не менее чем за 45 дней при количестве участников свыше 5 тысяч человек, предоставив информацию о названии, регламенте, месте, условиях организационного, финансового и иного обеспечения, а в Санкт-Петербурге организатор согласует свои действия с Комитетом культуры

за 1 месяц до начала мероприятий, вне зависимости от количества участников.

Кроме этого, следует обратить внимание на организующую роль органов исполнительной власти Москвы и Санкт-Петербурга, рассматриваемых нами в качестве примера. Организаторы уведомляют о своих намерениях провести культурно-зрелищное массовое мероприятие органы исполнительной власти города и органы внутренних дел, что приводит к организации параллельно проходящих процессов принятия решения: оценки обстановки на текущий момент, пригодности объекта для проведения данного мероприятия, готовности городской инфраструктуры по обеспечению возможных запросов зрителей на доставку к месту мероприятия и многое другое. На наш взгляд, с учётом заблаговременности направления заявки о проведении мероприятия, органы исполнительной власти должны её рассмотреть, проинформировать о проведении культурно-зрелищного мероприятия все заинтересованные структуры с постановкой конкретных задач по направлениям деятельности. Данный порядок позволит определить оптимальные сроки выполнения подготовительных мероприятий, повысить ответственность за определённое направление деятельности, уйти от повторности и дублирования проверочных и контрольных процедур.

Рассматривая проведение зрелищных мероприятий на объектах спорта, нельзя обойти стороной комплекс мероприятий, призванный обеспечить безопасность объектов массового пребывания людей, а по своему характеру культурно-массовые мероприятия на объектах спорта могут привлечь не одну тысячу человек. Существующие в настоящее время требования в данной области регламентированы Постановлениями Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 г. № 202 для объектов спорта¹⁴ и от 11 февраля 2017 г. № 176 для объектов культуры¹⁵.

Вместе с тем из-за отсутствия единого нормативного правового акта, определяющего вопросы безопасности, что в рамках рассматриваемой нами проблематики является приоритетной задачей органов внутренних дел, существует проблема в невозможности принятия должных мер к организаторам вышеуказанных мероприятий, таких как, например, в ст. 15 и 16 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Кроме этого, ряд сложностей возникает и у организаторов: для них не предусмотрен алгоритм действий, при котором информация о за-

¹² Об утверждении Временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрално-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в г. Москве : распоряжение мэра Москвы от 5 октября 2000 г. № 1054-РМ (в ред. от 3 октября 2018 г.) // [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

¹³ Об общественном порядке и безопасности при проведении массовых спортивных, культурно-зрелищных мероприятий в Санкт-Петербурге: распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 9 декабря 2000 г. № 1284-р (в ред. от 4 мая 2003 г.) (вместе с Положением о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности участников и зрителей при проведении ...) [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁴ Об утверждении требований к антитеррористической защищённости объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта : Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 202 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁵ Об утверждении требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий) в сфере культуры и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) (с изменениями на 12 февраля 2020 года) : Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2017 г. № 176 [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

планированном зрелищном мероприятии будет своевременно доведена до сведения компетентных органов, которые в свою очередь, в рамках действующего законодательства смогут оказать содействие в обеспечении безопасного проведения мероприятия.

На наш взгляд, решение данной проблемы возможно несколькими путями. Первый из них, это издание соответствующего федерального закона, предусматривающего алгоритм и порядок организационных действий по аналогии с имеющимся федеральным законодательством в сфере проведения религиозных мероприятий. Рассмотрев отдельные положения данного закона, отметим, что религиозные организации вправе проводить религиозные обряды и церемонии в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей, в учреждениях, исполняющих наказания, по согласованию с администрацией с соблюдением требований уголовно-исполнительного законодательства. Религиозные ритуалы могут проводиться в зданиях, строениях религиозного предназначения, расположенных на территориях образовательных организаций, в помещениях образовательных организаций, исторически используемых для их проведения. Отметим исторически сложившиеся и восстановленные в последние годы обряды в частях и подразделениях Вооружённых сил России, где с учётом требований воинских уставов командование не препятствует участию военнослужащих в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях.

Если рассматривать местом проведения культовых ритуалов общественные места, «в условиях, которые требуют принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности участников религиозных обрядов и церемоний, то такие мероприятия организуются и планируются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций»¹⁶. Следовательно, возможно использовать алгоритм организации и проведения культурно-зрелищных и развлекательных мероприятий по аналогии с публичными мероприятиями. При этом используя не только порядок подачи уведомлений, но и обязанности организатора и порядок прекращения такого рода мероприятий¹⁷.

Вторым вариантом разрешения имеющейся проблемы видится разработка Фе-

дерального закона по аналогии с законодательством о проведении официальных спортивных соревнований. Само понятие зрелищного мероприятия изложить следующим образом: «Культурно-зрелищное мероприятие – это массовое мероприятие, отвечающее целям удовлетворения духовных, эстетических, интеллектуальных и других потребностей граждан в области культуры, отдыха и досуга, посредством участия граждан в культурной жизни социума и приобщения к культурно-историческим ценностям, проводимое в специально предназначенных местах (временно подготовленных), имеющих необходимые инфраструктуру и техническое оснащение для обеспечения безопасности».

Практика последних лет показывает, что культурно-зрелищные и развлекательные мероприятия зачастую проводятся на тех же объектах, где и спортивные состязания, что обусловлено удобством для размещения зрителей и их большим количеством, сложившейся инфраструктурой, транспортной доступностью и наличием технических средств обеспечения безопасности. Как пример приведём концерты и шоу на стадионе «Газпром Арена» и СК «Юбилейный» в г. Санкт-Петербурге, где инфраструктура безопасности создана в соответствии с требованиями к спортивным объектам¹⁸.

Интересна по своему содержанию и последующей реализации инициатива МВД России в преддверии проведения Кубка конфедерации 2017 года и Чемпионата мира по футболу 2018 года, выразившаяся в разработке типовых требований к техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности¹⁹. Совокупность технических средств обеспечения правопорядка в указанном приказе включает:

- средства инженерно-технической укреплённости;
- технические средства досмотра;
- технические средства охраны;
- средства организации контрольно-пропускного и внутриобъектового режимов;
- средства ограждения периметра места проведения соревнования и другие.

Следует не забывать об Инструкции, которая разрабатывается собственниками (пользователями) объектов спорта на основе типовой

¹⁶ О свободе совести и о религиозных объединениях: ст. 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁷ Кулаков Н. А., Вашкович Н. Ю., Ермолаев В. Г. Алгоритм действий сотрудников полиции по пресечению и документированию административных правонарушений, связанных с нарушением правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 1 (73). – С. 64–69.

¹⁸ Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 353; Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований: приказ Министерства спорта РФ от 26 ноября 2014 г. № 948 [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁹ Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка, и общественной безопасности: Приказ МВД России от 17 ноября 2015 г. № 1092 [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.12.2020).

инструкции, утверждённой федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта, согласовываемой с территориальными органами безопасности и МВД России на районном уровне не реже одного раза в 3 года.

Кроме инструкции, собственник (пользователь) объекта спорта должен иметь следующую документацию:

- документ, подтверждающий ввод объекта спорта в эксплуатацию;
- паспорт безопасности объекта спорта, разработанный в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму».

В соответствии с федеральным законодательством спортивное мероприятие проводится на основании плана мероприятий, который разрабатывается и утверждается организатором соревнований совместно с собственником (пользователем) объекта спорта по согласованию с территориальными органами внутренних дел, в соответствии с типовым планом мероприятий и с учётом положения (регламента) о соревнованиях в срок не позднее 10 дней до начала соревнований.

В самом законе также закреплено и определение организатора спортивного соревнования – это юридическое лицо, которое утверждает положение (регламент) спортивного соревнования, определяет условия и календарный план его проведения, условия допуска к участию в спортивном соревновании, порядок выявления лучшего участника или лучших участников, порядок организационного и иного обеспечения спортивного соревнования, обеспечивает финансирование спортивного соревнования в утверждённом им порядке.

При проведении соревнований вне объектов спорта план мероприятий разрабатывается и утверждается организатором соревнований по согласованию с территориальными органами МВД России, в соответствии с типовой инструкцией и с учётом положения (регламента) о соревнованиях в срок не позднее 10 дней до начала соревнований. При этом организатор соревнований вправе:

- привлекать для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований контролёров–распорядителей (таким же правом обладает и собственник (пользователь) объекта спорта);
- обращаться в органы внутренних дел для получения содействия в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так же организатор соревнования обязан:

- уведомлять соответствующий территориальный орган МВД России на районном уровне о месте, дате и сроке проведения соревнований в срок до тридцати календарных дней до дня начала проведения таких соревнований;
- утверждать акт о готовности места проведения соревнований за сутки до их начала;

– производить не позднее чем за 3 часа до начала соревнований совместно с собственником (пользователем) объекта спорта осмотр места проведения соревнований, подготавливать и утверждать соответствующий акт в срок не позднее начала пропуска зрителей на соревнования.

Частично рассмотрев порядок и условия организации и проведения спортивных мероприятий, можно сделать вывод о приемлемости изложенного алгоритма к культурно-зрелищным мероприятиям. И не только из-за схожести признаков самого мероприятия, но и в целях оптимизации подготовительных мероприятий администрациями объектов.

Третьим вариантом разрешения проблемы отсутствия законодательного регулирования организации и проведения массовых культурно-зрелищных мероприятий возможно путём издания нормативно-правового акта Российской Федерации на основе некоего симбиоза уже имеющихся законов, регулирующих организацию и проведение публичных и спортивных мероприятий.

В 2015 году депутатами Государственной Думы С. А. Гавриловым, З. Я. Рахматуллиной, Е. Н. Сенаторовой, Е. А. Митиной был разработан и направлен для рассмотрения в Государственную Думу проект федерального закона № 942424-6 «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации»²⁰. Законопроектом предлагалось установить правовое регулирование деятельности в сфере организации и проведения зрелищно-развлекательных мероприятий через деятельное руководство саморегулируемой организации (далее – СРО) зрелищно-развлекательных мероприятий, что, по мнению авторов, должно обеспечить предупреждение нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при проведении мероприятий и качественное предоставление услуг зрителям, в том числе и по обеспечению безопасности. Положения данного закона позволили бы членам СРО – организаторам зрелищных мероприятий, разрабатывать стандарты своей деятельности, устанавливать чёткие и прозрачные правила поведения на рынке, контролировать исполнение таких стандартов своими членами, вводить критерии надёжности организаторов зрелищных мероприятий.

Основные «баталии» при рассмотрении законопроекта развернулись вокруг деятельности СРО. Представитель Комитета Государственной Думы по культуре депутат Н. Н. Пилюстак отметил в своём выступлении эту проблему: «...по мнению комитета, введение обязательного само-

²⁰ Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации : проект федерального закона [Электронный ресурс] // СОЗД: Официальный сайт Совета Государственной думы Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/942424-6> (дата обращения: 23.12.20220).

регулирования создаст условия для формирования монополии на рынке услуг по организации зрелищно-развлекательных мероприятий...»²¹. В адрес авторов законопроекта были высказаны и другие замечания, суть которых сводилась к деятельности СРО как органа, способного монополизировать администрирование культурно-зрелищных мероприятий по всей стране, что недопустимо: «...в нём устанавливаются правовые основы осуществления деятельности по организации зрелищно-развлекательных мероприятий, однако как таковых правовых основ осуществления такой деятельности, весьма широкой по своему содержанию, проект не предлагает, концентрируясь на узкой сфере договорных отношений в рамках конкретного вида предпринимательской деятельности»²². Итогом обсуждения и последующего

голосования стало отклонение законопроекта.

В качестве заключения отметим, что издание закона, регулирующего порядок проведения культурно-зрелищных, развлекательных мероприятий решит только часть проблемы, которую мы рассмотрели выше. Останется проблема ответственности должностных лиц, отвечающих за организацию и проведение мероприятия, а также участников такого рода мероприятий, в случае совершения ими правонарушений, что должно быть внесено соответствующими поправками в КоАП РФ. Так, возможно переименование ст. 20.2. КоАП РФ как «Нарушение установленного порядка организации либо проведения общественно-политического, публичного культурно-зрелищного мероприятия» с добавлением в диспозицию статьи п. 9 «Нарушение организатором публичного культурно-зрелищного мероприятия установленного порядка организации либо его проведения».

²¹ Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации : законопроект № 942424-6 [Электронный ресурс] // Сайт «Lexfeed». – URL: <https://lexfeed.ru/law/942424-6> (дата обращения: 21.12.2020).

²² Там же.

Список литературы

1. Бабин С. В. О содержании понятия «массовые мероприятия» // Научный компонент. – 2019. – № 4 (4). – С. 98–104.
2. Горелов С. А., Харламов А. Ю. Совершенствование процесса обучения сотрудников полиции по тактико-специальной подготовке для несения службы по охране общественного порядка и безопасности в общественных местах / Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств : материалы XVII Международной научно-практической конференции, посвящённой 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. и празднованию 20-летия образования кафедры физической подготовки, Иркутск, 10–11 июня 2015 года. – Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2015. – С. 259–262.
3. Дугенец А. С. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий // Административное право и процесс. – 2020. – № 10. – С. 78–80.
4. Ефферин В. П., Хорькин Ю. П., Диденко В. А. Организация взаимодействия территориальных органов МВД России с органами государственной власти и средствами массовой информации по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий // Вестник ВИПК МВД России. – 2015. – № 1 (33). – С. 59–65.
5. Каплунов А. И., Дрозд А. О. К вопросу об административной ответственности за нарушение порядка проведения публичных мероприятий / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежег. Всерос. науч.-практ. конф. – Ч. 3. – Санкт-Петербург: Изд-во СПбУ МВД России, 2014. – С. 43–48.
6. Кобец П. Н. Сравнительный анализ применения законодательных актов, регулирующих обеспечение безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий, и основные меры предупреждения противоправного поведения футбольных фанатов // Наука. Мысль. – 2016. – № 5-1. – С. 65–74.
7. Косяченко В. И., Астахова И. А., Жарков С. А. Особенности несения службы сотрудниками полиции на спортивных объектах города Волгограда при проведении чемпионата мира по футболу 2018 г. // Научные концепции обеспечения безопасности. – 2018. – № 13. – С. 16–19.
8. Малеина М. Н. Правовое регулирование оказания услуг по организации и проведению массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах // Журнал российского права. – 2013. – № 3 (195). – С. 32–40.
9. Сараев В. В., Крикорьянц Д. О. Организация и проведение спортивных мероприятий в регионе: парадигма основополагающих условий // Спорт: экономика, право, управление. – 2019. – № 2. – С. 32–35.

10. Семенистый А. В. Совершенствование правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых культурно-зрелищных мероприятий // Труды Академии управления МВД России. – 2013. – № 3 (27). – С. 62–65.

11. Чебышев С. Н. Зарубежный опыт противодействия правонарушениям, совершаемым в связи с проведением массовых спортивных мероприятий // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2017. – № 13. – С. 13–21.

12. Братановский С. Н., Хлистунов Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (2-е издание переработанное и дополненное). – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2011. – 240 с.

References

1. Babin S. V. O sodержanii ponyatiya «massovyue meropriyatiya» // Nauchnyy komponent. – 2019. – № 4 (4). – С. 98–104.

2. Gorelov S. A., Kharlamov A. Yu. Sovershenstvovaniye protsessa obucheniya sotrudnikov politzii po taktiko-spetsial'noy podgotovke dlya neseniya sluzhby po okhrane obshchestvennogo poryadka i bezopasnosti v obshchestvennykh mestakh / Sovershenstvovaniye professional'noy i fizicheskoy podgotovki kursantov, slushateley obrazovatel'nykh organizatsiy i sotrudnikov silovykh vedomstv: materialy XVII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchonnoy 70-letiyu Pobedy v Velikoy Otechestvennoy voyne 1941–1945 gg. i prazdnovaniyu 20-letiya obrazovaniya kafedry fizicheskoy podgotovki, Irkutsk, 10–11 iyunya 2015 goda. – Irkutsk: Vostochno-Sibirskiy institut MVD Rossii, 2015. – С. 259–262.

3. Dugenets A. S. Politsiya v administrativno-pravovom mekhanizme obespecheniya pravoporyadka v period podgotovki i provedeniya massovykh i publichnykh meropriyatiy // Administrativnoye pravo i protsess. – 2020. – № 10. – С. 78–80.

4. Eferin V. P., Khor'kin Yu. P., Didenko V. A. Organizatsiya vzaimodeystviya territorial'nykh organov MVD Rossii s organami gosudarstvennoy vlasti i sredstvami massovoy informatsii po obespecheniyu pravoporyadka i bezopasnosti v period podgotovki i provedeniya massovykh meropriyatiy // Vestnik VIPK MVD Rossii. – 2015. – № 1 (33). – С. 59–65.

5. Kaplunov A. I., Drozd A. O. K voprosu ob administrativnoy otvetstvennosti za narusheniye poryadka provedeniya publichnykh meropriyatiy / Aktual'nyye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava: materialy yezheg. vseros. nauch.-prakt. konf. – Sankt-Peterburg: Izd.-vo SPbU MVD Rossii, 2014. – Ch. 3. – С. 43–48.

6. Kobets P. N. Sravnitel'nyy analiz primeneniya zakonodatel'nykh aktov, reguliruyushchikh obespecheniye bezopasnosti pri provedenii massovykh sportivnykh meropriyatiy, i osnovnyye mery preduprezhdeniya protivopravnogo povedeniya futbol'nykh fanatov // Nauka. Mysl'. – 2016. – № 5-1. – С. 65–74.

7. Kosyachenko V. I., Astakhova I. A., Zharkov S. A. Osobennosti neseniya sluzhby sotrudnikami politzii na sportivnykh ob'yektakh goroda Volgograda pri provedenii chempionata mira po futbolu 2018 g. // Nauchnyye kontseptsii obespecheniya bezopasnosti. – 2018. – № 13. – С. 16–19.

8. Maleina M. N. Pravovoye regulirovaniye okazaniya uslug po organizatsii i provedeniyu massovykh kul'turno-zrelischnykh meropriyatiy v otkrytykh obshchestvennykh mestakh // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2013. – № 3 (195). – С. 32–40.

9. Sarayev V. V., Krikor'yants D. O. Organizatsiya i provedeniye sportivnykh meropriyatiy v regione: paradigma osnovopolagayushchikh usloviy // Sport: ekonomika, pravo, upravleniye. – 2019. – № 2. – С. 32–35.

10. Semenisty A. V. Sovershenstvovaniye pravovogo regulirovaniya okhrany obshchestvennogo poryadka i obespecheniya obshchestvennoy bezopasnosti pri provedenii massovykh kul'turno-zrelischnykh meropriyatiy // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. – 2013. – № 3 (27). – С. 62–65.

11. Chebyshev S. N. Zarubezhnyy opyt protivodeystviya pravonarusheniyam, sovershayemym v svyazi s provedeniyem massovykh sportivnykh meropriyatiy // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2017. – № 13. – С. 13–21.

12. Bratanovskiy S. N. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 4 dekabrya 2007 g. № 329-FZ «O fizicheskoy kul'ture i sporte v Rossiyskoy Federatsii» (2-ye izdaniye pererabotannoye i dopolnennoye) / S. N. Bratanovskiy, Yu. V. Khlistun. – Saratov : Ay Pi Er Media, 2011. – 240 s.