

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.6

№ 3 (14) / 2017, с. 21—25

ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ОВД ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ НЕСОГЛАСОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Татьяна Павловна Ишмаева

старший преподаватель кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
E-mail: t.p.ish@mail.ru

Дина Маратовна Жакупова

студент, Институт права
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
E-mail: zhakupova-13@mail.ru

В статье рассматривается проблема особенностей действий ОВД во время проведения несогласованных публичных мероприятий. Законодательство не достаточно детально регулирует возможности полиции при проведении публичных мероприятий. Массовые публичные мероприятия отличаются спецификой, которую нужно учитывать при разработке противодействия ОВД.

Ключевые слова: органы внутренних дел, массовые публичные мероприятия, несогласованность действий, соблюдение прав граждан.

PECULIARITIES OF ATS ACTIONS DURING THE CONDUCT OF UNCONVENTIONAL PUBLIC EVENTS

**Ishmaeva T. P.
Zhakupova D. M.**

The article discusses the problem of the peculiarities of the actions of the Internal Affairs Directorate during the conduct of uncoordinated public events. Legislation does not sufficiently detail the ability of the police to conduct public events. Mass public events are characterized by specific features that need to be taken into account in the development of ATS countermeasures.

Keywords: internal affairs bodies, mass public events, inconsistency of actions, observance of the rights of citizens.

Публичные мероприятия митинги, пикетирования, демонстрации и шествия являются неотъемлемой частью современного политического процесса, а в демократическом обществе — это одна из форм выражения мнения граждан. В настоящее время различные массовые мероприятия являются одной из популярных форм общественной активности и досуга населения и удовлетворяют потребности личности

в непосредственном приобщении к политической жизни, достижениям спорта, культуры, искусства.

Если говорить о праве граждан как о таковом на проведение публичных мероприятий, нужно отметить, что впервые механизмы реализации данного права были закреплены в Именном высочайшем Указе Правительствующему сенату 12 октября 1905 г. «Об установлении временных мер

в дополнение действующих постановлений о собраниях», Именном высочайшем Указе Правительствующему сенату от 4 марта 1906 г. «О временных правилах и собраниях», остановлении временного Правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах». Так, в Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г. говорилось о том, что в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставляются в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением (п. 15). Конституция РСФСР, утвержденная постановлением XII Всероссийского съезда советов от 11 мая 1925 г., также установила: в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставить в распоряжение рабочего класса и крестьянства все пригодные для устройства народных собраний помещения. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя гарантировала гражданам свободу собраний и митингов; свободу уличных шествий и демонстраций (ст. 125). Конституция СССР от 7 октября 1977 г. в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантировала свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивалось предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (ст. 50). Уже Конституция Российской Федерации, определяла, что граждане Российской Федерации вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей (ст. 49) [1].

Проблема особенности организации проведения массовых мероприятий является актуальной не только в связи с особенностями законодательного регулирования, но и по результатам применения указанных норм на практике. Так, в частности, проблема обозначилась в связи с событиями, произошедшими в нашей стране: «26 марта 2017 г.

в России прошли митинги против коррупции. Поводом стало расследование Фонда борьбы с коррупцией Алексея Навального о «тайной империи» Дмитрия Медведева. Протестные акции прошли в 97 городах, агентство Bloomberg назвало акцию самой крупной в России за последние пять лет. В Москве, только по официальной информации столичной полиции, на несогласованное мероприятие на Тверскую пришли 7—8 тысяч человек. Не менее семисот человек были задержаны. Причем на митинг вышла большое количество несовершеннолетних, в том числе школьников» [11], «в Челябинске митинг сторонников Алексея Навального против коррупции прошел на удивление мирно, но и здесь без задержаний все-таки не обошлось» [11].

Безусловно, выражение мнения на митингах — это неотъемлемые права граждан, закрепленные в Конституции. Но в современной России довольно часто граждане реализовывают их, не соблюдая требования, установленные ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Как гласит ч. 1 ст. 7 ФЗ № 54, «организатору публичного мероприятия необходимо в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения подать уведомление о его проведении в орган исполнительной власти субъекта РФ и орган местного самоуправления» [2]. В противном случае митинг считается несогласованным, и органы внутренних дел, согласно п. 2 ст. 16 ФЗ № 54, имеют основания для прекращения такого мероприятия — как несоответствующего требованиям закона.

Существенным недостатком данного Федерального закона является то, что в нем «не в полной мере отражен перечень органов власти, непосредственно отвечающих за обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, соблюдение законности при проведении публичного мероприятия, в которые необходимо своевременно предоставлять информацию о планируемом проведении публичного мероприятия, а также о вносимых предложениях по изменению места проведения публичного мероприятия» [5]. Несогласованные митинги, как правило, сопровождаются массовыми нарушениями общественного порядка, противодействием полицейским. И, как показывает практика, сотрудники полиции на сегодняшний день испытывают сложности во время проведения переговоров с организаторами и участниками несогласованных публичных мероприятий, так как последние категорически

отказываются идти на контакт, что вынуждает полицейских применять специальные средства и физическую силу. Действия сотрудников полиции в условиях проведения несогласованного публичного мероприятия осложняются в целом обстановкой, сложившейся на месте его проведения. Необходимо учитывать, что возникает так называемый «эффект толпы» — граждане начинают попадать под влияние большинства. Это влияние выражается в том, что люди начинают менее самокритично оценивать свои действия, становятся более возбужденными и раздражительными. В таких условиях всякий промах в деятельности сотрудников полиции может послужить поводом для возникновения групповых нарушений общественного порядка. Как правило, применение специальных средств и физической силы в отношении абсолютно всех присутствующих на таком мероприятии, а также их поголовные аресты для составления в дальнейшем протокола дают лишь большую агрессию и массовое сопротивление сотрудникам. И именно поэтому подавление толпы с помощью грубой силы — самый рискованный и опасный способ. Как свидетельствует мировой исторический опыт, смена власти силовым путем, а попросту говоря — революции и государственные перевороты, происходят именно после применения правоохранительными органами жестких силовых мер к демонстрантам. Это подтверждается и концептуальными положениями западных ученых. Так, социальный мыслитель, культуролог Э. Канетти в своей работе «Массы и власть» пишет: «все, что противостоит толпе, ею уничтожается» [6]. Фигурами, противостоящими толпе, здесь выступают сотрудники ОВД.

Задержание особо агрессивных граждан привлекает внимание остальных участников мероприятия, усиливая агрессивное настроение большинства участников. Это обстоятельство находит свое подтверждение в психоаналитической теории З. Фрейда и объясняется тем, что «в толпе каждый эмоционально связан с лидером и друг с другом» [10]. Того же мнения придерживается и С. К. Роцин, приводя в доказательство «теорию Г. Олпорта и Г. Блуммера о кольцевой реакции, согласно которой индивид, стимулируя своим поведением другое лицо в толпе, видит или слышит реакцию другого, в результате сам стимулируется от него до еще более высокого уровня активности. Реакции одного агрессивно настроенного человека приводят в возбуждение окружающих» [8].

А. А. Сысоев и И. К. Новикевич также считают, что «сотрудники полиции должны учитывать эмоциональный настрой зрителей и участников, избегать провокационных ситуаций. Задержание правонарушителей непосредственно в массе людей производиться при острой необходимости, с учётом конкретной обстановки» [9].

Думается, что более обдуманно в таких условиях будут действия по поиску организаторов несогласованного публичного мероприятия и их ликвидации с места его проведения. Как правило, организаторы отличаются наиболее активными действиями, находятся в центре толпы, и внимание большинства участников обращено к ним. Организаторы управляют толпой, и без них, толпа сама собой рассеивается. Именно организаторы заряжают толпу общими эмоциями, которые впоследствии движут ей и обеспечивают всеобщую агрессию и сопротивление сотрудникам полиции. Практике известны случаи, когда организаторы сами непосредственно не принимают участие в мероприятиях, при такой ситуации необходимо искать наиболее активных участников, призывающих граждан к активным действиям и ликвидировать их с места проведения, опять же применяя метод убеждения.

Психологом У. В. Шматовой было проведено исследование, в ходе которого она пришла к интересным выводам: «среди способов и приемов, способствующих предотвращению массовых беспорядков, респонденты из числа руководителей высшего начальствующего состава выделяют: проведение командно-штабных учений, переговоры с лидерами, прогноз, диалог с толпой, привлечение СМИ в профилактических целях, владение информацией, работа на упреждение. Примеры успешных действий сотрудников ОВД при предотвращении массовых беспорядков наблюдали в своей практике 100 % руководителей. Среди них выделяют: умение управлять толпой, согласованные действия всех служб, грамотный инструктаж личного состава, эффективная переговорная деятельность, грамотный расчет сил и средств, знание закономерностей поведения толпы» [10].

Сотрудникам полиции, действуя совместно с сотрудниками подразделений Росгвардии, в частности ОМОН, надлежит применять физическую силу и специальные средства лишь в критических условиях, когда без их применения реально не обойтись, когда гражданин реально нарушает общественный порядок и отказывается добровольно покинуть мероприятие, а не просто пассивный

наблюдатель, «так как со стратегической точки зрения запугивание колоссально вредно, поскольку множит число агрессоров» [4].

Подготовка ОВД к охране общественного порядка на общественно-политических массовых мероприятиях предполагает возможность их перерастания в массовые беспорядки или групповые нарушения общественного порядка. Не допустить возникновения массовых беспорядков — основная задача, стоящая перед ОВД во время проведения массовых мероприятий. «Действуя чётко скоординированным и сплочённым образом, подразделения по борьбе с массовыми беспорядками России нацелены на поэтапное решение ставящихся перед ними задач при любых возникающих условиях и соотношениях сил» [9]. Но в то же самое время это требует значительных затрат времени, средств и организационных усилий.

Также необходимо отметить, что подразделения по борьбе с массовыми беспорядками обычно задействуются в тех случаях, когда выясняется или становится заранее очевидным факт того, что с возникающие проблемы приобрели массовый, народный характер.

В своей деятельности по прекращению несогласованных публичных мероприятий и задержанию его участников сотрудники полиции руководствуются прежде всего положениями Федерального Закона «О полиции» [3], так как именно этот нормативно-правовой акт даёт право сотрудникам полиции на применение специальных средств, физической силы в целях выполнения задач по охране общественного порядка. Однако, порядок действий в условиях проведения публичных мероприятий — более узкая сфера. Важное место в правовом регулировании охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий занимает внутриведомственное нормативное регулирование деятельности ОВД. В литературе также существует точка зрения о необходимости законодательного закрепления правил обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий, так например, Ф. П. Васильев и Р. Р. Насыров говорят: «проведенный анализ ведомственных нормативных актов МВД России показывает, что до настоящего времени не нашли недостаточного отражения нормы регулирующие и определяющие задачи полиции, ее особые права и обязанности по обеспечению общественного порядка при проведении публично-массовых мероприятий. В настоящее время имеется потребность

в издании специального нормативного акта, который бы регламентировал вопросы организации ОВД РФ по охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий, в том числе в масштабах страны. Например, специального ведомственного нормативного акта "Наставление по обеспечению общественного порядка при подготовке и проведении публичных мероприятий"» [4].

Того же мнения придерживается Пожидаев С. Г.: «практика показывает, что в настоящее время правовое регулирование в данной сфере отстает от реальности. Федеральным законом РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» законодательно урегулированы вопросы организации и проведения публичных мероприятий общественно-политической направленности; его действие распространяется также на отдельные мероприятия религиозного характера (Закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»). Порядок организации и проведения иных массовых мероприятий (политических, спортивных, культурно-массовых) на федеральном уровне практически не регламентирован, а опыт регулирования соответствующих отношений органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления не всегда можно признать удачным» [7].

В настоящее время действует Устав патрульно-постовой службы полиции, утвержденный приказом МВД России от 11.03.2012, № 160. В нём не в полной мере отражены вопросы обеспечения общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Определены лишь цели и задачи полиции (ОВД РФ) при проведении публичных мероприятий, а порядок организации и осуществление их выполнения не регламентированы.

В заключении следует сделать вывод, что публичные мероприятия — это закономерность политического процесса во всем мире. Они будут организовываться всегда, причем как согласованно, так и несогласованно с органами власти. И перед органами внутренних дел лежит непростая задача грамотно ликвидировать наиболее агрессивных участников, реально совершающих правонарушения, и минимизировать негативные последствия такого мероприятия. И здесь очень важно, чтобы каждый сотрудник действовал по чёткому алгоритму, знал особенности действий в таких ситуациях.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон, 19.06.2004 № 54-ФЗ // Российская газета. — 2004. — № 3508. — 23 июня.
3. О полиции : Федеральный закон, 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 14.02.2011. — № 7. — Ст. 900.
4. Васильев, Ф. П. Особенности деятельности полиции по обеспечению правопорядка при проведении собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований / Ф. П. Васильев, Р. Р. Насыров // Пробелы в российском законодательстве. — 2013. — № 2. — С. 15—18.
5. Иванова, С. И. Правовые основания принятия решения о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий силами сотрудников ОВД / С. И. Иванова, Е. К. Черкасова // Концепт. — 2014. — № 15. — С. 10—14.
6. Канетти, Э. Масса и власть / Э. Канетти ; пер. с нем. М. Харитоновой // Человек нашего столетия. — М. : Прогресс, 1990. — С. 391—443.
7. Пожидаев, С. Г. Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел при проведении крупномасштабных массовых мероприятий / С. Г. Пожидаев // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 1. — С. 20—26.
8. Рощин, С. К. Психология толпы: анализ прошлых исследований и проблемы сегодняшнего дня / С. К. Рощин // Психологический журнал. — 1990. — Т. 11. — № 5. — С. 3—16.
9. Сысоев, А. А. Опыт применения специальных подразделений при пресечении массовых беспорядков / А. А. Сысоев, И. К. Новикевич // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности : материалы межвуз. науч.-практ. конф. — 2017. — С. 12—17.
10. Шматова, У. В. Информационно-психологическое обеспечение деятельности по охране общественного порядка на массовых мероприятиях / У. В. Шматова // Психологические исследования: научный журнал. — 2011. — № 6 (20). — С. 21—27.
11. Газета «Коммерсантъ». — 2017. — № 61. — 10 апреля.
12. Интернет-газета ZNAK.COM // URL: <https://www.znak.com/2017-03-27>.