

на обращение с оружием; устанавливаются ограничения по его обороту, предусматриваются специальные нормы, устанавливающие не только уголовную, но и административную ответственность за незаконный оборот оружия; регламентируется разрешительный порядок приобретения отдельных видов оружия.

Во время советской власти (октябрь 1917 г. – август 1991 г.) происходит последовательная систематизация законодательства об оружии, усиливается контроль со стороны государства за оборотом оружия, расширяется перечень оружия, подконтрольного разрешительной системе.

Накопленный богатый опыт правового регулирования оборота оружия XIX – начала XXI в. позволил сформировать, как представляется, эффективную законодательную базу, которая стала источником для формирования законодательства данной сферы современного этапа, основу которого составляет закон Республики Беларусь «Об оружии».

1. Белоконь, А.В. Исторические аспекты развития процесса правового регулирования оборота оружия в Российском государстве / А.В. Белоконь // Рос. следователь. 2007. № 16.

2. Задоян, А.А. Незаконный оборот оружия в дореволюционном уголовном праве России / А.А. Задоян // История государства и права. 2011. № 16.

3. Корецкий, Д.А. Криминальная армалогия: учение о правовом режиме оружия / Д.А. Корецкий. М.: АСТ: Астрель, 2010.

4. Невский, С.А. Ответственность за незаконный оборот оружия по уголовному законодательству второй половины XIX – начала XX века / С.А. Невский // Уголов. право. 2003. № 2.

5. О выдаче и хранении огнестрельного оружия и обращении с ним: декрет СНК РСФСР, 12 июля 1920 г. // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2013.

6. Полозов, В.П. Оружие в гражданском обществе / В.П. Полозов. М.: Крафт+, 2004.

7. Сургутсков, В.И. Лицензионно-разрешительный надзор милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.И. Сургутсков; Омск. Акад. МВД. Омск, 2008.

8. Тарасов, И.П. Очерки науки полицейского права: пособие для слушания лекций и для приготовления к экзамену / И.П. Тарасов. М.: Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1897.

Дата поступления в редакцию: 08.02.13

A.A. Dobrosovestny, post-graduate of the scientific and pedagogical faculty of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

LEGAL REGULATION OF ARMS TRAFFICKING ON THE TERRITORY OF BELARUS

Keywords: legal regulation, public relations, arms trafficking, legal norm, control.

A retrospective analysis of the legal regulation of weapons in Belarus. Main legal acts of this period, the works of Russian and Belarusian researchers devoted to this issue are analyzed. Key trends and dynamics of the legislation in the sphere of weapons during the period when the Republic of Belarus was a part of the Russian Empire territories, the USSR and the period when the Republic of Belarus gained independence.

УДК 351.75

В.С. Климченя, ад'юнкты навучна-педагагічнага факультэта Акадэміі МВД Рэспублікі Беларусь, заступнік начальніка факультэта заочнага навучання Акадэміі МВД Рэспублікі Беларусь па ўчебна-метадічнай рабоце

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, регулирование, массовые мероприятия, религиозные, спортивные, культурно-зрелищные и иные зрелищные мероприятия.

Рассмотрены особенности правового регулирования порядка организации и проведения массовых мероприятий, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности как на международном, так и на республиканском уровне в системе законодательных и иных нормативных актов Республики Беларусь. Определены возможные направления дальнейшего совершенствования порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, религиозных, спортивных, культурно-зрелищных и иных зрелищных мероприятий.

В Республике Беларусь ежегодно проводятся десятки тысяч общественно-политических, религиозных, спортивных и культурно-зрелищных массовых мероприятий, в том числе республиканского и международного масштаба, которые собирают значительные массы участников и зрителей. Так, по данным МВД Республики Беларусь, в 2010 г. проведено 30 130 массовых мероприятий, в том числе 152 несанкционированных, в 2011 г. – 23 436, из них несанкционированных – 248, за 2012 г. – 23 104 мероприятия, из которых несанкционированных – 65.

Несанкционированные массовые мероприятия, а также происшествия, связанные со взрывом самодельного взрывного устройства при проведении культурно-зрелищного мероприятия в Минске 4 июля 2008 г., столкновениями футбольных болельщиков 10 июня 2006 г. в Борисове, 9 мая 2009 г. в Слониме, 11 июля и 19 ноября 2011 г. в Минске, 22 апреля 2012 г. в Кобрине, вызвали широкий общественный ре-

зонанс и показали проблему практического обеспечения права граждан на безопасность при проведении массовых мероприятий.

Анализ практики обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий показывает, что любые массовые мероприятия при определенном стечении негативных обстоятельств могут перерасти в групповые нарушения общественного порядка и массовые беспорядки, которые несут в себе реальную угрозу жизни, здоровью граждан, существенный вред их правам и интересам, а также ущерб личному и государственному имуществу.

В этой связи важнейшей задачей государства является создание правовой базы, соответствующей международным стандартам организации и проведения массовых мероприятий и отвечающей современным требованиям безопасности.

Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения при проведении массовых мероприятий, условно можно разделить на международные и национальные.

На основании этого представляется целесообразным рассмотреть особенности правового регулирования порядка организации и проведения массовых мероприятий, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности как на международном, так и республиканском уровне в системе законодательных и иных нормативных актов Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 8 Конституции Республики Беларусь государство признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им национального законодательства.

Таким образом, к первой группе правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации права граждан на проведение массовых мероприятий, обеспечения общественного порядка и безопасности, целесообразно отнести общепризнанные международно-правовые документы, в которых закрепляются основополагающие права и свободы человека, а также стандарты по правам человека, относящиеся к правоохранительной деятельности.

Вторую группу составляют нормы права, содержащиеся в Конституции Республики Беларусь, которые гражданам гарантируют создание условий для свободного и достойного развития личности, возможность участвовать в отправлении религиозных ритуалов и обрядов, собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании, не нарушающих правопорядок и права других граждан.

Третью группу образуют нормы законодательства, которые определяют порядок организации и проведения массовых мероприятий, устанавливают определенные ограничения, регламентируют вопросы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а также предусматривают административную и уголовную ответственность за нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий, организацию либо активное участие в групповых нарушениях общественного порядка и массовых беспорядках.

К четвертой группе представляется необходимым отнести акты Президента Республики Беларусь, предусматривающие ограничения по вопросам использования иностранной безвозмездной и спонсорской помощи при организации и проведении массовых мероприятий, а также меры по совершенствованию деятельности при проведении культурно-зрелищных мероприятий.

Пятую группу образуют правовые нормы, регулирующие деятельность правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, закрепленные в постановлениях Совета Министров Республики Беларусь, правовых актах министерств и иных республиканских органов государственного управления.

Шестую группу составляют акты местных исполнительных и распорядительных органов, регламентирующие вопросы охраны общественного порядка и проведения массовых мероприятий с учетом местных условий.

Таким образом, правовую основу организации и проведения массовых мероприятий в Республике Беларусь, а также деятельности республиканских органов государственного управления по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности составляют нормы международного, конституционного, административного, уголовного права и др., которые закреплены в международно-правовых актах, Конституции и законах Республики Беларусь, актах Президента Республики Беларусь, постановлениях Совета Министров Республики Беларусь, а также нормативных актах министерств и иных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов.

Изложенное показывает, что в Республике Беларусь создан и функционирует правовой механизм организации и проведения массовых мероприятий, который в целом, как отмечается отдельными авторами, соответствует общепринятым международным стандартам [4, с. 41–50].

Вместе с тем необходимо обратить внимание на существующие проблемы правового регулирования в указанной сфере общественных отношений.

Анализ закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (далее – Закон) позволил выявить ряд положений, требующих более четкой правовой регламентации.

Так, Закон регулирует порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий, к которым законодатель относит спортивные, культурно-зрелищные, иные зрелищные и религиозные мероприятия.

Однако по существу данный законодательный акт четко регламентирует только порядок организации и проведения общественно-политических (публичных) мероприятий – собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, а также религиозных мероприятий. Вопросы организации и проведения спортивных, культурно-зрелищных и иных зрелищных мероприятий, проводимых как в специально не предназначенных для этой цели местах под открытым небом, так и на объектах спорта, концертных площадках и других сооружениях, рассматриваются в общем порядке. При этом в нем не отражена специфика организации этих мероприятий, не определены права и обязанности администраций объектов спорта и культуры по обеспечению готовности объектов к проведению мероприятий и безопасности участников и зрителей.

В соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона руководитель (заместитель) местного исполнительного и распорядительного органа может принять решение о разрешении или запрещении проведения массового мероприятия с учетом даты, места, времени его проведения, количества участников, погодных условий, оплаты услуг по охране общественного порядка, оказываемых ОВД, расходов, связанных с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия и других обстоятельств, влияющих на обеспечение общественной безопасности. Использование указанных оснований для запрещения массового мероприятия находится в противоречии с нормами, установленными Конституцией Республики Беларусь и международно-правовыми актами.

В ч. 5 ст. 6 Закона указано, что руководитель (заместитель) местного исполнительного и распорядительного органа при рассмотрении заявления в целях обеспечения прав и свобод граждан, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта и организаций вправе по согласованию с организатором (организаторами) массового мероприятия изменить дату, место и время его проведения. Данная формулировка не содержит конкретных оснований для изменения даты, места и времени проведения массового мероприятия, что влияет на объективность принятия решения руководителем (заместителем) местного исполнительного и распорядительного органа и создает предпосылки для формального отказа организаторам в проведении массового мероприятия в указанные в заявлении дату, место и время.

Законодатель к понятию «иное массовое мероприятие» относит спортивные, культурно-зрелищные, иные зрелищные и религиозные мероприятия. На наш взгляд, объединять религиозные мероприятия со спортивными, культурно-зрелищными, иными зрелищными мероприятиями нецелесообразно. В соответствии с международно-правовыми актами и законодательными актами Республики Беларусь свобода вероисповедания и отправления религиозных ритуалов, обрядов, не запрещенных законом, входит в систему защищаемых Конституцией Республики Беларусь прав человека. Эти мероприятия существенно отличаются друг от друга по порядку их организации и проведения, специфике обеспечения общественного порядка и безопасности, источникам финансирования.

Необходимо отметить, что порядок проведения культурно-зрелищных мероприятий также регулируется указом Президента Республики Беларусь от 19 октября 2010 г. № 542 «О проведении культурно-зрелищных мероприятий». Данным актом утверждено Положение о проведении культурно-зрелищных мероприятий юридическими лицами Республики Беларусь или индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в Республике Беларусь, осуществляющими деятельность по проведению мероприятий. В соответствии с указанным положением обеспечение безопасности граждан, сохранность зданий, сооружений и другого имущества, прекращение культурно-зрелищного мероприятия в случае возникновения опасности для жизни и здоровья граждан, причинения вреда имуществу граждан или организаций возлагаются на организатора мероприятия (п. 16), вопросы охраны общественного порядка – на сотрудников ОВД (п. 17).

В целях организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 марта 2012 г. № 207 «Об утверждении Положения о порядке организации взаимодействия правоохранительных органов, организаторов массовых мероприятий и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий».

По нашему мнению, существенным недостатком данного правового акта является то, что в нем отсутствует перечень правоохранительных органов, участвующих в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, и других заинтересованных органов государственного управления. Следовательно не закреплены (за исключением ОВД) конкретные компетенции этих органов, а также права и обязанности администраций объектов спорта, культуры и других сооружений, на территории которых проводятся спортивные, культурно-зрелищные и иные зрелищные мероприятия, по вопросам обеспечения готовности объектов к проведению мероприятий и безопасности участников и зрителей.

Кроме того, назрела реальная необходимость в принятии нормативного правового акта, регулирующего порядок организации и проведения спортивных мероприятий, которые проводятся на спортивных объектах, что вызвано целым рядом обстоятельств.

Во-первых, закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» определяет правовые и экономические основы развития физкультурно-оздоровительной, спортивно-массовой работы и проведения

спортивных мероприятий. Однако в нем не определены меры по обеспечению общественного порядка и безопасности лиц, занимающихся физической культурой и спортом, участников и зрителей официальных физкультурных мероприятий и спортивных соревнований.

Во-вторых, в Республике Беларусь приняты две государственные программы на 2011–2015 гг., направленные на развитие физической культуры и спорта (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 марта 2011 г. № 372) и развитие футбола (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2011 г. № 1760). Очевидно, что развитие спорта в стране, повышение его значимости и популярности у населения невозможно без надлежащей правовой регламентации порядка проведения спортивных мероприятий и обеспечения безопасности участников и зрителей.

В-третьих, в настоящее время в стране функционирует 25 836 спортивных сооружений, из них 229 стадионов (на 56 проводятся игры чемпионатов Беларуси среди команд высшей, первой и второй лиг), 10 811 спортивных площадок, 5025 спортивных залов, 23 крытые арены с искусственным льдом, 46 манежей. Отечественная и зарубежная практика показывает, что места проведения массовых мероприятий, в том числе и на спортивных объектах, привлекают внимание лиц и организаций, вынашивающих планы совершения террористических актов, экстремистских действий, групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков [6].

Это обуславливает необходимость принятия законодательных положений и разработки системных требований по регулированию правоотношений, возникающих при проведении таких мероприятий между организаторами, администрацией объектов спорта, спортивных клубов, с одной стороны, и зрителями либо участниками – с другой, что позволит проводить своевременную профилактику правонарушений и в полном объеме обеспечить общественный порядок и общественную безопасность.

В-четвертых, в последние годы в стране проводится большое количество различных спортивных мероприятий, в том числе под эгидой международных спортивных федераций. В 2014 г. в Республике Беларусь пройдет чемпионат мира по хоккею, что требует как подготовки спортивных объектов, так и приведения законодательной базы, регулирующей вопросы проведения спортивных соревнований, в соответствие с международными стандартами, в том числе касающихся их безопасности.

Среди правовых актов международного уровня необходимо выделить принятые Советом Европы Рекомендации сторонам касательно принятия организаторами и государственными исполнительными органами мер безопасности во время спортивных мероприятий. Постоянный комитет Европейской конвенции по жестокости и беспорядкам со стороны зрителей во время спортивных мероприятий рекомендует верховным государственным властям стран принять законы и положения, касающиеся безопасности во время спортивных мероприятий и вокруг них. Государственные исполнительные органы могут и обязаны обеспечить реализацию этих законов и положений, прибегая, в частности, к использованию сил полиции (п. 8) [5].

Например, в Великобритании и Германии уже несколько десятков лет действуют законодательные акты, регулирующие вопросы охраны общественного порядка и безопасности при проведении спортивных мероприятий. Во Франции вопросы обеспечения безопасности спортивных мероприятий регулируются Спортивным кодексом [2; 6]. В России в связи предстоящими Олимпийскими играми 2014 г. приняты нормативные правовые акты, направленные на обеспечение безопасности объектов спорта, участников и зрителей. В 2012 г. в Польше в преддверии чемпионата Европы по футболу вступили в силу изменения в законы, усиливающие ответственность за преступления и хулиганство во время массовых мероприятий. Кроме того, не теряет своей актуальности опыт проведения и обеспечения безопасности спортивных мероприятий в СССР [3].

Как представляется, в целях совершенствования правового регулирования в данной сфере общественных отношений целесообразно:

1. Внести изменения в закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», в котором закрепить:

порядок организации и проведения только общественно-политических (публичных) мероприятий – собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и религиозных мероприятий, входящих в систему защищаемых Конституцией Республики Беларусь прав человека;

возможность принятия решения руководителем (заместителем) местного исполнительного и распорядительного органа о запрещении проведения массового мероприятия только в целях обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, что соответствует ст. 23 Конституции Республики Беларусь и нормам международного права (ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах) [1, с. 103];

конкретные основания для изменения даты, места и времени проведения массового мероприятия. По нашему мнению, руководитель (заместитель) местного исполнительного и распорядительного органа по согласованию с организатором (организаторами) массового мероприятия может изменить дату, место и время его проведения, если место проведения массового мероприятия входит в перечень мест, где их проведение запрещено решениями соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов; для проведения массового мероприятия в указанном месте (по маршруту) ранее подано заявление организаторами другого мероприятия, которые совпадают по времени; организаторами массового мероприятия не соблюдены установленный порядок и сроки подачи заявления о проведении массового мероприятия; заявленное место не пригодно для проведения массового мероприятия (не может вместить

заявленное количество человек, ведутся строительные работы, имеются другие обстоятельства, не позволяющие обеспечить безопасность, о чем свидетельствует акт комиссионного обследования); складываются сложные погодные условия (штормовое предупреждение, аномальные показатели температуры воздуха и т. д.); на территории, где планируется проведение массового мероприятия, в соответствии с законодательством Республики Беларусь введены особые режимные положения.

2. Разработать и принять закон Республики Беларусь «Об обеспечении безопасности массовых спортивных мероприятий в Республике Беларусь», что позволит законодательно закрепить порядок организации и проведения массовых спортивных мероприятий, детализировать полномочия органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, органов прокуратуры по надзору за организацией и проведением мероприятий, права и обязанности организаторов мероприятий, представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, администрации объектов, спортивных клубов, участников и зрителей, а также возможность привлечения к юридической ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий.

Представляется, что принятие данного законодательного акта будет способствовать:

созданию правовой базы, отвечающей международным стандартам обеспечения общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий;

установлению и усилению юридической ответственности организаторов, участников массовых спортивных мероприятий, зрителей и других лиц, прямо либо косвенно представляющих угрозу общественному порядку и общественной безопасности;

рациональному распределению нагрузки по обеспечению общественного порядка и безопасности между органами государственного управления и общественными формированиями правоохранительной направленности, службами безопасности объектов в соответствии с их компетенциями;

законодательному закреплению состава и полномочий межведомственной комиссии по обследованию и принятию решения о соответствии зданий, сооружений и иных объектов техническим, санитарным, противопожарным, антитеррористическим нормам безопасности;

созданию основы для формирования специальных подразделений ОВД, специализирующихся на координации действий спортивных болельщиков с целью недопущения антиобщественного поведения, в том числе во взаимодействии с правоохранительными органами зарубежных стран [2].

Таким образом, совершенствование правового регулирования порядка организации и проведения массовых мероприятий будет способствовать реализации прав и законных интересов граждан, надежному обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

1. Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий) / Г.А. Василевич. Минск : Право и экономика, 2000.

2. Об опыте по обеспечению правопорядка и безопасности при проведении футбольных матчей в европейских государствах [Электронный ресурс]. 2012. Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=24743>. Дата доступа: 09.11.2012.

3. О введении в действие Положения о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также эвакуации и оповещения участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий (вместе с «Положением...», утв. Госкомспортом СССР, МВД СССР, Минобороны СССР, ВЦСПС) : приказ Спорткомитета СССР, 17 окт. 1983 г., № 786 // КонсультантПлюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2012.

4. Правовое регулирование организации и проведение массовых мероприятий: опыт России и государств – участников СНГ : монография / В.М. Редкоус [и др.] ; под общ. ред. В.М. Редкоуса. Пенза : РИИ-КМВ, 2008.

5. Рекомендация сторонам касательно принятия организаторами и государственными исполнительными органами мер безопасности во время спортивных мероприятий повышенного риска в залах (16 июня 1994 г., TR-V (94)13, Страсбург) [Электронный ресурс]. 2012. Режим доступа: <http://arhiv.inpravo.ru/data/base513/text513v138i464.htm>. Дата доступа: 16.11.2012.

6. Соловьев, А.А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции // КонсультантПлюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2012.

Дата поступления в редакцию: 16.01.13

V.S. Klimchenya, post-graduate of the scientific and pedagogical faculty of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus, deputy head of education and methodology of the faculty of extra-mural studies of the Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus

CONCERNING THE LEGAL REGULATION OF THE ORDER OF THE ORGANIZATION AND HOLDING OF MASS EVENTS

Keywords: public order, public security, regulation, mass events, religious, sports, cultural shows and other acts of entertainment.

The article is devoted to the description of the features of legal regulation of the order of the organization and holding of mass events, public order and public security, both at the international and at the national level in the system of acts of law and other statutory acts of the Republic of Belarus. The possible directions for further improvement of the order of meetings, rallies, marches, demonstrations, picketing, religious, sports, cultural shows and other acts of entertainment.