

3. Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – 2-е изд., доп. – И. : Изд-во РАГС, 2005. – 344 с.
4. Зеленков, М.Ю. Основы теории национальной безопасности : учеб. для вузов / М.Ю. Зеленков. – М. : ЮНИТА-ДАНА, 2015. – 295 с.
5. Редкоус, В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках СНГ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В.М. Редкоус. – М., 2011. – 431 л.
6. Кулишов, Д.Н. Понятие и классификация угроз безопасности объектов государственной охраны / Д.Н. Кулишов, С.В. Никифоров // Закон и право. – М. : ЮНИТА-ДАНА, 2013. – № 7. – С. 116–117.
7. Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями : науч. ст. / И.Л. Трунов [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2007. – 768 с.

Дата поступления в редакцию: 09.10.20

*A.G. Zhemaituk, Head of the Directorate for Safety and Security of Diplomatic Missions and Consular Posts of Foreign Countries of the Department for Safety and Security of the MIA of the Republic of Belarus*

THREATS AS FACTORS DETERMINING THE NEED TO IMPROVE ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF DIPLOMATIC MISSIONS AND CONSULAR OFFICES OF FOREIGN STATES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

*The article examines the concept of security threats and their classification in relation to diplomatic missions and consular offices. The author's definition of threats to diplomatic facilities is given and their systematization is carried out.*

*Keywords: threat, classification of threats to the security of diplomatic facilities, diplomatic missions and consular offices of foreign States.*

УДК 351.754.5

**В.С. Климченя**, кандидат юридических наук, декан факультета права Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: vsklim@tut.by)

### **ПОСТОЯННЫЕ МЕСТА ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ ИХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

*Рассматриваются нормы Закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», определяющие порядок проведения массовых мероприятий в постоянных местах для их проведения. Предлагается авторская формулировка понятия «постоянное место проведения массовых мероприятий», критерии отнесения тех или иных территорий населенных пунктов к постоянным местам проведения массовых мероприятий и нормы их вместимости.*

*Ключевые слова: массовые мероприятия, постоянные места проведения массовых мероприятий, права человека, свобода собраний.*

В соответствии с международными стандартами по свободе мирных собраний место проведения конкретного массового мероприятия имеет принципиальное значение для реализации конституционных прав и свобод граждан и является ключевым аспектом самой сути свободы мирных собраний [1, п. 43–45; 2, п. 89–99]. Организатор массового мероприятия при выборе публичного места его проведения исходит прежде всего из необходимости и возможности осуществления заявленных целей, видимости и слышимости его участников, эффективности информирования общественности и должностных лиц органов государственного управления о социально-экономических, политических и иных проблемах, требующих компетентного решения.

Согласно Закону «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (далее – Закон о массовых мероприятиях) собрание, митинг, уличное шествие, демонстрация, пикетирование и иное массовое мероприятие могут проводиться в любых пригодных для этой цели местах, за исключением мест, где их проведение не допускается (ч. 1 ст. 9), а также в постоянных местах для проведения массовых мероприятий, определяемых местными исполнительными и распорядительными органами (ч. 2 ст. 9).

Проведение массовых мероприятий в постоянных местах для проведения массовых мероприятий осуществляется на основании письменного уведомления, направляемого его органи-

заторами в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган не позднее чем за 10 дней до предполагаемой даты проведения массового мероприятия (ч. 1 ст. 9<sup>1</sup>). Местный исполнительный и распорядительный орган обязан не позднее чем за пять дней до даты проведения массового мероприятия сообщить его организаторам в письменной форме о недопустимости проведения массового мероприятия и необходимости прекращения подготовки к нему в случае, если: в местный исполнительный и распорядительный орган ранее поступило уведомление от другого заявителя о проведении массового мероприятия в том же месте и время, – заявителю, подавшему такое уведомление позже; поданное уведомление не соответствует требованиям, – заявителю, подавшему такое уведомление (ч. 3 ст. 9<sup>1</sup>).

Анализ законодательства Республики Беларусь, регулирующего порядок организации и проведения массовых мероприятий в постоянных местах для проведения массовых мероприятий, свидетельствует о наличии определенных проблем, прежде всего связанных с тем, что данная норма права, действующая с 2003 г., не получила своего дальнейшего развития.

Так, в Законе о массовых мероприятиях законодателем до настоящего времени не определены понятие «постоянное место для проведения массовых мероприятий», критерии (характеристики) отнесения тех или иных территорий к постоянным местам для проведения массовых мероприятий, какое количество таких мест должно быть в границах населенного пункта (района) и нормы их предельной вместимости, что порождает неоднозначное понимание рассматриваемых норм права и их неединообразное применение.

Кроме того, законодательством Республики Беларусь не предусмотрено проведение массовых мероприятий срочного характера, заранее не планируемых, возникающих стихийно, как следствие реакции граждан на происшедшие события, имеющие большой общественный резонанс, что также не способствует полноте реализации прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции Республики Беларусь.

Местные исполнительные и распорядительные органы в качестве постоянных мест для проведения массовых мероприятий в большинстве случаев определяют спортивные стадионы (35,7 %), парковые зоны (21,4 %), которые обычно расположены на значительном удалении от центральной части населенных пунктов и не всегда приспособлены для проведения собраний и митингов.

Фактор удаленности и непригодности постоянных мест для проведения массовых мероприятий, как показывает практика, является одной из причин проведения несанкционированных массовых акций в местах, несогласованных в установленном порядке с местными исполнительными и распорядительными органами.

В свою очередь, последствия пресечения несанкционированных массовых мероприятий, связанные с задержанием и привлечением к ответственности организаторов и их активных участников, вызывают неоднозначную реакцию общественности, негативную оценку международных организаций, в частности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), на действия органов власти, что влечет ощутимый урон Республике Беларусь как демократическому социальному правовому государству и применение дискриминационных мер со стороны государств с развитой демократией.

Изучение зарубежного опыта проведения массовых мероприятий в постоянных местах, определяемых местными органами власти, свидетельствует, что данный способ реализации права граждан на свободу мирных собраний активно применяется за рубежом. В качестве примера можно привести Спик-корнер в лондонском Гайд-парке (Великобритания), на территории которого разрешено свободное проведение массовых мероприятий, не запрещенных законом. При этом для их проведения специальных разрешений или уведомлений властей не требуется, проведение массовых акций ограничено только временем работы Гайд-парка для посетителей [3].

В соответствии с Законом Республики Грузия «О собраниях и манифестациях» органу местного самоуправления предоставляется право определять постоянные место и время для проведения собраний (п. 1 ст. 6). Подавать организаторам предварительное уведомление для проведения собраний в таких местах не требуется.

В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» органы исполнительной власти субъекта РФ определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуж-

дения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее – специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта РФ, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек (ч. 1.1 ст. 8).

Вместе с тем российские юристы отмечают, что реализация данной нормы права на практике затруднена, так как в названном Федеральном законе не указан конкретный орган исполнительной власти субъекта РФ, который наделяется правом устанавливать специально отведенные места для проведения публичных мероприятий, а также не определены сроки установления таких мест [4, с. 79].

В связи с этим Конституционным Судом Российской Федерации принято постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П, в котором указано, что «Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего постановления – внести необходимые изменения в правовое регулирование определения специально отведенных мест. Впредь до внесения в правовое регулирование соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе» (п. 6).

Важно отметить, что в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закреплена норма, в соответствии с которой при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться: возможность достижения целей публичных мероприятий; транспортная доступность специально отведенных мест; возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры; соблюдение санитарных норм и правил; безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, а также других лиц (ч. 1.2 ст. 8).

Особые требования предъявляются к месту и порядку проведения массовых мероприятий в США, например, в г. Сан-Франциско при проведении митинга, когда не планируются какие-либо передвижения участников мероприятия, его организаторы обязаны создать необходимые условия для граждан, касающиеся удобства и безопасности, в том числе для людей с ограниченными возможностями; расставить знаки входа и выхода с места проведения массовой акции; указать направления к месту размещения парковки транспорта, службам помощи, туалетам и т. п. [5, с. 10–11].

Изложенный зарубежный опыт проведения массовых мероприятий в постоянных местах их проведения может быть использован в Республике Беларусь в целях совершенствования законодательства, регулирующего отношения в рассматриваемой сфере.

Исходя из того что Закон о массовых мероприятиях направлен на создание условий для реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечение общественного порядка и безопасности при проведении данных мероприятий на улицах, площадях и в иных общественных местах, местные исполнительные и распорядительные органы при определении постоянных мест для проведения массовых мероприятий обязаны учитывать, что эти имеющие принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на свободу собраний места должны быть благоустроены в соответствии с градостроительными нормами, иметь информационные стенды и указатели, четкие границы, обозначенные, например, путем применения зеленых насаждений по периметру, декоративных заборов, иных малых архитектурных форм, с помощью которых данные территории можно делить на части (сектора), тем самым обеспечивать безопасное проведение нескольких массовых акций в одном месте одновременно.

Кроме того, в соответствии со ст. 2 указанного нормативного правового акта законодатель предоставляет возможность проведения массового мероприятия не только под открытым небом, но и в помещении, в связи с чем в качестве постоянного места для проведения массового мероприятия необходимо предусмотреть отдельные помещения, которые могут вместить значительное количество граждан (например, дома культуры, актовые или лекционные залы учреждений образования и т. п.).

Видится логичным и оправданным, что в постоянных местах для проведения массовых мероприятий, соответствующих нормам безопасности и надлежащим образом благоустроенных, можно рассматривать возможность проведения собраний и митингов срочного характера, общественная значимость и актуальность проведения которых в случае согласования уведомления в установленные законодательством сроки будет утрачена. При этом организатор (инициативная группа граждан) срочного массового мероприятия в постоянном месте их проведения обязан проинформировать органы внутренних дел и местные исполнительные и распорядительные органы, на территории которых проводится такая акция, сообщить причину сбора и цели, что позволит обеспечить общественный порядок и принять меры к решению, возникших у граждан вопросов по существу.

В этом плане интересен практический опыт Федеративной Республики Германии по обеспечению порядка проведения незапланированных (спонтанных) публичных собраний, которые носят срочный характер. Так, согласно Закону Федеративной Республики Германия «О собраниях» организаторы публичного собрания обязаны не позднее чем за 48 часов до объявления об их проведении уведомить компетентный орган (§ 14); компетентный орган может распустить публичное собрание, демонстрацию или шествие, если о них не был уведомлен (п. 2 § 15). Вместе с тем Федеральный конституционный суд Германии вынес решение, в котором определил, что обязанность заблаговременного уведомления не распространяется на спонтанные публичные мероприятия, если их цель не может быть достигнута в случае выполнения требований Закона «О собраниях». Защита спонтанных публичных мероприятий гарантирована ст. 8 Основного закона (Конституции), в которой закреплено право всех немцев собираться мирно, без оружия и без предварительного извещения или разрешения [6]. Однако такие мероприятия не должны планироваться заранее, а если их инициаторы или участники начинают раздавать печатные материалы (листовки) либо используют приготовленные плакаты и транспаранты, полиции предписывается немедленно их запретить [7, с. 45–46].

По мнению ученых и сотрудников органов внутренних дел, обеспечивающих общественный порядок и безопасность при проведении массовых мероприятий, еще одним недостатком законодательства Республики Беларусь является отсутствие нормативного закрепления пределов (норм) вместимости мест проведения массовых мероприятий, что может повлечь необоснованные ограничения прав и свобод граждан при их участии в массовых мероприятиях, а также существенно влиять на безопасность проведения массовых мероприятий [8, с. 101, 103].

Следует отметить, что в Кодексе Республики Беларусь о культуре нормы вместимости присутствующих граждан на сценических площадках определены с учетом их проектной вместимости, а также не более трех человек на 1 квадратный метр на сценической площадке, не имеющей сидячих мест (ч. 2 ст. 216).

Указанные нормы вместимости мест проведения культурно-зрелищных мероприятий не полностью приемлемы для их использования при проведении общественно-политических, религиозных и спортивных мероприятий, среди участников которых могут оказаться лица, имеющие противоположные взгляды и интересы, что не позволит на ограниченной территории обеспечить безопасное и комфортное пребывание всех участников указанных видов массовых мероприятий.

Как показывает практика, безопасность участников массовых мероприятий можно обеспечить при условии соблюдения следующих норм вместимости мест проведения массовых мероприятий: на открытой местности – не более одного человека на один квадратный метр; в помещениях, оборудованных посадочными местами, – не более чем количество посадочных мест; в помещениях, не оборудованных посадочными местами, – не более одного человека на один квадратный метр помещения согласно проектной вместимости объекта.

Итак, в целях совершенствования порядка организации и проведения массовых мероприятий в постоянных местах проведения массовых мероприятий, надлежащего обеспечения общественного порядка и безопасности считаем целесообразным рассмотреть возможность внесения в Закон о массовых мероприятиях следующих дополнений:

статью 2 дополнить определением «постоянное место проведения массовых мероприятий» – благоустроенное место (помещение), определяемое местным исполнительным и распорядительным органом в пределах населенного пункта для проведения собрания, митинга и пикетирования»;

в части 2 статьи 9 закрепить норму: «Местные исполнительные и распорядительные органы при определении постоянных мест проведения массовых мероприятий обязаны учитывать, что эти места должны обеспечивать возможность организаторам и участникам массовых акций донести свои законные требования и мнения до адресата и широкого круга общественности, быть доступными для граждан, пользующихся общественным транспортом, а также безопасными для всех участников массовых мероприятий, деятельности государственных органов, организаций, их должностных лиц и граждан.

Количество постоянных мест для проведения массовых мероприятий определяется местными исполнительными и распорядительными органами в зависимости от численности населения, проживающего в населенном пункте: в Минске и городах областного подчинения – не менее одного в каждом районе; в городах районного подчинения – не менее двух, в городах с численностью населения менее шести тысяч человек и городских поселках – по одному. Предельная вместимость постоянных мест проведения массовых мероприятий не может быть менее ста человек»;

статью 9 Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» дополнить частью 9: «Расчет предельной наполняемости места (объекта, сооружения) проведения массового мероприятия осуществлять из следующих норм: на открытой местности – не более одного человека на один квадратный метр; в помещениях, оборудованных посадочными местами, – не более чем количество посадочных мест; в помещениях, не оборудованных посадочными местами, – не более одного человека на один квадратный метр помещения согласно проектной вместимости объекта (сооружения). При проведении культурно-зрелищных и иных зрелищных или культурных мероприятий на сценических площадках с учетом проектной вместимости сценической площадки (на сценической площадке, не имеющей сидячих мест, из расчета не более трех человек на один квадратный метр)».

Закрепление изложенных выше дополнений в Закон о массовых мероприятиях содействовало бы:

единообразному применению правовых норм, регулирующих общественные отношения при проведении массовых мероприятий;

укреплению в нашем обществе приоритета таких универсальных правовых ценностей, как права и свободы человека и гражданина;

реализации одного из важнейших направлений по защите национальной безопасности Республики Беларусь от внешних угроз в политической сфере, закрепленных в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, развитие полноформатных отношений с государствами Европейского союза, поддержание активного диалога по всему спектру вопросов, представляющих взаимный интерес, с перспективой заключения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а также отмены дискриминационных мер в отношении белорусского государства (абз. 19 п. 49).

#### Список использованных источников

1. Руководящие принципы по свободе собраний / подгот.: Н. Беляева [и др.] ; Бюро по демократ. интам и правам человека, Орг. по безопасности и сотрудничеству в Европе. – 2-е изд. – Варшава ; Страсбург : [Agencja KARO], 2011. – 194 с.

2. Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о соответствии Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» международным стандартам прав человека [Электронный ресурс] : [принято в г. Венеция 16.03.2012 г.] // LAWTREND / Центр правовой трансформации. – Режим доступа: <http://www.lawtrend.org/international-mechanisms/zaklyuchenie-evropejskoj-komissii-za-demokratiju-cherez-pravo-kom.> – Дата доступа: 17.06.2020.

3. Speaker's Corner [Электронный ресурс] // Hyde Park Winter Wonderland. – Режим доступа: <https://www.royalparks.org.uk/parks/hyde-park/things-to-see-and-do/speakers-corner.> – Дата доступа: 17.06.2020.

4. Корепина, А.В. Особенности определения специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий / А.В. Корепина // Ист., филос., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение : вопр. теории и практики. – 2014. – № 8. – Ч. 2. – С. 79–81.

5. Обзор зарубежного законодательства, регулирующего проведение публичных собраний и шествий граждан [Электронный ресурс] : [подгот. по просьбе Обществ. Палаты Рос. Федерации, 2010 г.] // Article20.org. – Режим доступа: [article20.org/files/sobranija-shestvija.doc](http://article20.org/files/sobranija-shestvija.doc). – Дата доступа: 17.06.2020.

6. BVerfGE 69, 315 – Brokdorf Decision of the First Senate 1 BvR 233, 341/81 f [Электронный ресурс] // TEXAS LAW. – Режим доступа: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/hp?id=656>. – Дата доступа: 27.06.2020.

7. Галда, В.Н. Концепции административно-правового регулирования охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий в зарубежных государствах / В.Н. Галда, М.М. Звягин, И.А. Солодов // Адм. и муницип. право. – 2009. – № 9. – С. 40–48.

8. Рябцев, Л.М. Конституционно-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Л.М. Рябцев, В.С. Климченя // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 94–105.

Дата поступления в редакцию: 11.09.20

**V.S. Klimchenya**, Candidate of Juridical Sciences, Dean of the Law Faculty in the Academy of the MIA

PERMANENT PLACES FOR MASS EVENTS: CONCEPT AND CRITERIA FOR THEIR DEFINITION

*The article deals with provisions of the Republic of Belarus Law, “About mass events in Republic of Belarus”, determining the procedure for holding mass events in permanent places. The author formulates a definition of the concept of “permanent place for holding mass events” and proposes the criteria for assigning certain territories of settlements to permanent places for holding mass events and norms of their capacity.*

*Keywords: mass events, permanent places for holding mass events, human rights, freedom of gathering.*

УДК 342.9

**Ю.В. Козяк**, ад’юнкт навучна-педагагічнага факультэта Акадэміі МВД Рэспублікі Беларусь

## КОНЦЕПЦИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА КАК ДОКТРИНАЛЬНАЯ ПЛАТФОРМА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Исследуются перспективы институционализации государственных услуг в системе развивающихся общественных отношений, построенных с учетом концепции сервисного государства. Обосновывается тезис, согласно которому концепция сервисного государства обуславливает необходимость рассмотрения части функций органов исполнительной власти Республики Беларусь в качестве публично-правовой услуги, оказываемой государством в силу возложенной на него обязанности по защите прав граждан. Выявлены и систематизированы предпосылки восприятия функций органов исполнительной власти как публично-правовой услуги, предлагается их общая характеристика.*

*Ключевые слова: государственная услуга, институционализация государственных услуг, сервисное государство, публично-правовая услуга.*

Эволюционные качественные изменения в развитии государства и общества обуславливают значимость совершенствования административного управления в сфере реализации функций государства. В правовом социальном и демократическом государстве человек есть цель, а не средство для достижения государственных интересов. Следовательно, объяснима необходимость обеспечения таких задач управленческого воздействия государства на общество, как достижение общественного блага, реализация прав, обслуживание интересов и потребностей граждан [1, с. 8–9]. При этом сохраняется задача экономической и политической стабильности государства. Стремление к равновесию интересов государства, общества и гражданина приводит к постоянному поиску идеальной концепции, а затем и модели государственного управления.

В современной теории административного управленческого права наряду с характеристиками государства как «правовое» и «социальное» чаще встречаются «эффективное», «сервисное», «информационное», «электронное». Как отмечает И.У. Аубакирова, здесь «усматривается стремление осмыслить процесс сближения традиционных государственно-управленческих способов, технологий и приемов с подходами в бизнес-менеджменте (теория нового общественного управления)» [1, с. 8–9].

Данные технологии и концепции обусловили рассмотрение части функций органов исполнительной власти Республики Беларусь в качестве публично-правовой услуги, оказываемой