

УДК 342.922; 351.758

Никонов Дмитрий Анатольевич

кандидат юридических наук

доцент кафедры теории и истории государства и права

Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии

г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

nikson1967@yandex.ru

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ) И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЗНАЧИМЫХ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Для цитирования:

Никонов Д.А. Об организации совместных действий исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) и правоохранительных органов при проведении значимых массовых мероприятий (на примере Санкт-Петербурга) // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2021. № 1 (14). С. 112–116. URL: <https://vestnik-spvi.ru/2021/03/027.pdf>

Аннотация. В статье на примере мероприятий, проходивших в Санкт-Петербурге, кратко анализируются отдельные аспекты организации совместных действий исполнительных органов государственной власти региона, правоохранительных органов, иных органов и организаций по успешному и безопасному проведению значимых массовых мероприятий.

Ключевые слова: массовые мероприятия, безопасность и комфорт участников мероприятий, организация взаимодействия, исполнительные органы государственной власти, правоохранительные органы, Росгвардия, межведомственный штаб, «Последняя миля».

В Санкт-Петербурге ежегодно проводится более 3 тысяч массовых культурно-зрелищных, спортивных и публичных мероприятий, в том числе крупнейшие мероприятия международного уровня. В обеспечении безопасности большинства из них принимают участие не только правоохранительные органы, но и в рамках своих полномочий городские исполнительные органы государственной власти (далее – исполнительные органы). Всеми указанными органами накоплен положительный опыт взаимодействия, который позволил успешно и безопасно проводить значимые мероприятия с участием десятков и сотен тысяч человек. Согласно Федеральному закону «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [1], одной из основных задач войск является участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Поскольку Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) является самостоятельным государственным органом, вопросы организации её взаимодействия с органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления приобретают все большую актуальность.

Летом 2017 года в Санкт-Петербурге одно за другим состоялось сразу два значимых меропри-

ятия с участием нескольких сот тысяч человек: футбольные матчи Кубка Конфедераций FIFA 17 июня – 2 июля 2017 г. (далее – КК-2017) и принесение мощей Святителя Николая Чудотворца 13–28 июля 2017 г. (далее – принесение мощей).

К этому времени в городе был накоплен определенный опыт организации крупнейших мероприятий, например, Петербургских международных экономических форумов, ежегодных праздников («Алые паруса», Дней города и др.), принесения православных святынь. Но имели место и некоторые проблемы. В частности, затянувшееся строительство нового футбольного стадиона на Крестовском острове привело к тому, что правоохранительные органы утратили навыки обеспечения безопасности футбольных матчей, на которых присутствует более 20 тысяч болельщиков (столько вмещал стадион «Петровский», где проходили матчи клуба «Зенит»). Кроме того, одним из требований FIFA было то, что на территории, прилегающей к стадиону «Санкт-Петербург» (такие территории в городах-организаторах получили название «Последней мили», так как их радиус ограничивался 2 км), за которую отвечали в первую очередь органы власти Санкт-Петербурга, должно быть обеспечено не только максимально безопасное, но и комфортное

пребывание болельщиков, то есть действовать торговые точки (причем без нарушений имущественных прав FIFA), вовремя и с использованием экологических технологий убирать мусор, звучать музыка, действовать туалеты, обеспечиваться ясная и понятная навигация, оказываться медицинская помощь, содействие маломобильным группам населения и в целом создаваться дружелюбная атмосфера. Практически аналогичная задача была поставлена федеральными властями при пребывании мощей: паломники – в большинстве своем люди хоть и готовые сносить тяготы паломничества, но далеко не всегда молодые, зачастую больные, – должны быть обеспечены элементарными удобствами во время многочасового стояния в очереди для поклонения святыне. До этого времени городские власти не имели серьезного опыта комплексной организации мероприятий на больших площадях (хотя площадь территории, задействованной для организации поклонения мощам в Свято-Троицком соборе Александро-Невской лавры (далее – Лавра), должна была быть в разы меньше «Последней мили»). И, еще один аспект: отсутствовал какой-либо документ федерального уровня, который определял бы порядок взаимодействия при организации подобных мероприятий, в том числе в вопросах обеспечения безопасности, федеральных и региональных органов власти, иных организаций (ими выступали, в частности, АНО «Организационный комитет "Россия-2018"» (далее – Оргкомитет) и Санкт-Петербургская епархия (далее – Епархия)).

В конце января 2017 года Губернатором Санкт-Петербурга было принято решение, что с учетом ранее накопленного опыта обеспечения взаимодействия при проведении массовых мероприятий, городским исполнительным органом власти, который должен в период КК-2017 организовывать деятельность на «Последней миле», является Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности (далее – Комитет по законности). В июле 2017 года он же был назначен исполнительным органом, ответственным за оказание содействия Санкт-Петербургской епархии и Лавре при принесении мощей.

Когда из FIFA наконец поступили рекомендации по планированию и осуществлению операционной деятельности на прилегающей территории к стадионам, в кратчайшие сроки был подготовлен проект Плана операционной деятельности на территории, прилегающей к футбольному стадиону «Санкт-Петербург» (далее – План «Последняя миля»), который после согласования со всеми правоохранительными органами, в том числе Главным управлением Росгвардии по г. Санкт-Петербургу и Ленин-

градской области (далее – ГУ Росгвардии) 7 апреля 2017 г. был утвержден Губернатором Санкт-Петербурга. План состоял из 12 разделов («План организации транспортных и пешеходных потоков», «Меры по обеспечению безопасности на прилегающей территории», «Торговые, культурные и коммунальные сервисы» и др.), схемы расстановки сил и средств и организации взаимодействия сторон в рамках деятельности на прилегающей территории, 11 приложений, в том числе регламенты реагирования на нештатные ситуации во время проведения КК-2017 на стадионе «Санкт-Петербург». Для каждого вида операционной деятельности на «Последней миле» (на транспортных пересадочных узлах и остановках общественного транспорта, медицинского обеспечения, сил и средств МЧС России и т. п.) были разработаны соответствующие почасовые операционные планы. План «Последняя миля» получил весьма высокую оценку Оргкомитета, стал прочной основой для организации совместных действий на прилегающей территории 16 городских и федеральных органов власти (ранее деятельность такого количества органов координировать не приходилось) и впоследствии был использован при подготовке аналогичных планов при проведении чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года не только в Санкт-Петербурге, но в нескольких других городах-организаторах.

Что же касается принесения мощей, то поскольку времени на подготовку к мероприятию после окончания КК-2017 практически не оставалось, было решено в первую очередь определить и согласовать маршрут движения к мощам. Также были определены и утверждены зоны накопления паломников, точки прерывания потоков, места КПП, личного досмотра, высадки организованных групп паломников, стоянок социального такси, расположение пешеходных ограждений, составлены схема перекрытия движения транспортных средств, сводный план ежедневной операционной деятельности всех 20 задействованных органов и организаций. На случай увеличения количества паломников определены запасные маршруты движения и зоны накопления вместимостью около 5000 человек. И эти решения, как показала практика, оказались абсолютно верными. Для обеспечения относительно комфортных условий нахождения паломников в очереди вдоль маршрута силами городских организаций было выставлено около 200 бесплатных туалетов, обеспечена уборка территории и т. п., также организовано бесплатное питание волонтеров и сотрудников правопорядка.

Важным элементом работы по организации и «Последней мили», и принесения мощей высту-

пала информационная составляющая. Так, в целях информирования населения и зрителей на территории Приморского парка Победы Крестовского острова и в прилегающих районах была «реанимирована» система звукового оповещения, состоящая из 40 громкоговорителей (для объявлений на иностранных языках приглашались переводчики), и установлены многоязычные информационные конструкции. В дни проведения матчей также использовался мобильный комплекс информирования и оповещения населения (МКИОН). Перед принесением мощей при Епархии был организован пресс-центр мероприятия, в котором проводились брифинги, велся учет посещаемости святыни. На специальную телефонную «горячую линию» ежедневно поступало около 900 звонков. Публиковалась информация о маршруте движения к мощам, транспортных ограничениях, предметах с которыми допуск к мощам запрещен и т. п. На площади Александра Невского использовались полустационарные пункты информирования и МКИОН, информационную поддержку оказывали волонтеры и работники Комитета по законности. Многие жители и гости Санкт-Петербурга, приехав на площадь для поклонения мощам, уже понимали, что делать, куда идти. Это, в частности, позволило упорядочить процесс посещения святыни, не допустить неорганизованного перемещения масс людей и, как следствие, серьезных конфликтов и нарушений общественного порядка.

Для практического воплощения в жизнь Плана «Последняя миля» был создан отдельный координирующий орган – Оперативный штаб по реализации Плана «Последняя миля» (далее – Оперативный штаб), хотя его создание первоначально не предусматривалось: решение было принято в процессе разработки плана, когда Оргкомитет и действовавший при нем Региональный операционный центр устранились от руководства деятельностью на прилегающей к стадиону территории. Его состав во главе с председателем Комитета по законности был утвержден Губернатором Санкт-Петербурга 14 июня 2017 г. Деятельность Оперативного штаба в дни матчей КК-2017 и ее результаты – это отдельная большая тема, поэтому кратко остановимся на работе другого координирующего органа – Штаба по организации пребывания в Санкт-Петербурге мощей Свяителя Николая Чудотворца (далее – Штаб).

В обеспечении принесения мощей помимо работников Епархии, Лавры и сотрудников вневедомственной охраны ГУ Росгвардии, которым была поручена непосредственная охрана мощей, в разные дни участвовали 300 военнослужащих и сотрудников Северо-Западного округа

Росгвардии, в том числе 130 сотрудников ОМОН, сотни сотрудников полиции, 250 человек личного состава Противопожарной службы Санкт-Петербурга и МЧС России, 20 работников социальных служб, обеспечивающих «социальную очередь», более 500 волонтеров Епархии, около 60 работников Комитета по законности, которые вместе с сотрудниками правоохранительных органов и волонтерами регулировали движение очереди паломников в точках прерывания потоков, зонах накопления и на КПП.

Штаб возглавляли вице-губернатор – руководитель Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, председатель Комитета по законности, осуществлявший повседневное руководство, и заместитель Лавры, епископ Кронштадтский. В состав Штаба вошли представители Епархии, заместитель начальника ГУ МЧС по г. Санкт-Петербургу, заместитель начальника штаба ГУ Росгвардии, начальник УОООП ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, заместители председателей и начальники отделов исполнительных органов. Заседания Штаба происходили ежедневно, как правило, в 08.30 и 18.00. Штаб размещался в Лавре в помещении, оборудованном доступом в сеть Интернет и городскую систему видеонаблюдения, средствами связи со всеми взаимодействующими структурами. В целях обеспечения мониторинга ситуации и непрерывного функционирования Штаба при нем была сформирована рабочая группа из представителей Комитета по законности, МВД и МЧС России, Росгвардии, других органов и организаций, Епархии. Также было организовано ночное дежурство. Рабочая группа подразделялась на несколько «подгрупп»: группа управления и принятия решений, группа связи и видеоконтроля, группа формирования и управления очередью и т.д.

Ранним утром члены Штаба или рабочей группы проверяли готовность всех служб и открывали посещение святыни (оно было организовано с 07.00 до 22.00). После утреннего заседания Штаба его представители и члены рабочей группы лично визуально оценивали ситуацию, принимали меры по корректировке маршрута движения к мощам. Наиболее принципиальное решение было принято 18 июля 2017 г., когда число паломников резко возросло (до 31,5 тысячи человек), а очередь заметно удлинилась. Чтобы уменьшить скученность паломников, сократить им путь от станции метро в конец очереди и избежать дополнительного перекрытия транспортных магистралей, было решено использовать резервный вариант движения, который успешно использовался до окончания принесения мощей. Второе важное решение было принято 26 июля 2017 г.: в

предпоследний день массового доступа к мощам было разрешено круглосуточное поклонение святыне, им воспользовались 63,5 тысячи верующих. Естественно Штабом принимались и реализовывались и другие управленческие решения: например, 19 июля 2017 г. были выставлены дополнительные машины «Скорой помощи»; Епархией увеличено число волонтеров и т. п.

На вечерних заседаниях Штаба обычно рассматривались выявленные за день недостатки, и принималось решение о времени прекращения доступа паломников в очередь. Эта ежедневная процедура для членов рабочей группы была крайне непростой: когда очередь удлинилась, ее приходилось «закрывать» уже за 4-5 часов до окончания поклонения. Случались конфликты, особенно с приезжими из других регионов, причем увещевания священнослужителей и разъяснения волонтеров не всегда производили должный эффект, и только вид сотрудников ОМОН, которые вмешивались лишь в исключительных случаях, помогал разрядить ситуацию.

Какие бы трудности не имели место, с задачей обеспечения безопасного и комфортного поклонения мощам и Штаб, и все привлеченные силы и структуры справились успешно. Как сообщало агентство «Вода живая» [2], количество поклонившихся мощам в Санкт-Петербурге составило 540100 человек, что в среднем за день аналогично московским показателям. Около 83 тысяч паломников прошло через «социальную очередь». Был обеспечен общественный порядок, попыток пронести на территорию Лавры запрещенные предметы не допущено.

Учитывая сложившуюся систему совместных действий региональных исполнительных органов и правоохранительных органов по организации в Санкт-Петербурге «Последней мили» в дни матчей КК-2017 и принесения мощей, а также обобщив опыт проведения в городе других крупнейших мероприятий (чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и т. п.) можно сделать несколько подтвержденных практикой выводов, касающихся организации совместной работы:

во-первых, если помимо организатора и привлеченных им сил в обеспечении проведения значимого массового мероприятия задействовано множество других органов, то в качестве органа, обеспечивающего взаимодействие, следует выбирать исполнительный орган (орган местного самоуправления), осуществляющий взаимодействие по вопросам правопорядка и безопасности с правоохранительными и иными органами в соответствующем субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании);

во-вторых, при организации крупных массовых

мероприятий следует искать разумный компромисс между безопасностью их проведения и комфортом участников, при этом как можно меньше ограничивая права и законные интересы лиц, не имеющих отношения к мероприятиям. Чем более удобно будут чувствовать себя участники мероприятия, тем более адекватно, не нарушая общественный порядок, они будут себя вести, при этом все нарушения закона должны быстро, жестко и показательно пресекаться;

в-третьих, любым вводимым ограничением при проведении мероприятий или устанавливаемым дополнительным требованиям должна предшествовать информационная кампания, желательно с участием правоохранительных органов, разъясняющая, зачем ограничения нужны, объясняющая правила поведения, что позволит лицам, столкнувшимся с этими ограничениями и требованиями, разумно на них реагировать;

в-четвертых, лучшим способом организации совместных действий всех заинтересованных сторон, не исключая вопросы обеспечения безопасности, при организации и проведении крупных мероприятий, является образование межведомственных штабов (они могут носить и другие названия: «городской (районный) штаб», «оперативный штаб» и т. п.) с участием ответственных органов и организаций. Во главе штаба должен стоять руководитель (представитель) того органа, который с учетом специфики мероприятия уполномочен осуществлять взаимодействие при его проведении;

в-пятых, межведомственный штаб должен быть не декоративным, один раз собравшимся, а постоянно или систематически (если мероприятие разделено на несколько периодов) действующим органом. Поэтому, в отличие от организационных комитетов, координационных советов и т. п., в штабы рекомендуется не включать руководителей высокого ранга, которые затем не смогут уделять достаточно сил и времени своим обязанностям по организации мероприятий. Наиболее оптимальным вариантом следует считать включение в состав штабов руководителей (должностных лиц) среднего уровня или опытных специалистов. Если же штаб все-таки создан на уровне «выше среднего», то целесообразно образовать при нем рабочую группу из ответственных должностных лиц, которые будут осуществлять мониторинг ситуации, повседневное взаимодействие и предлагать своим руководителям (членам штаба) способы решения возникших проблем и устранения недостатков;

в-шестых, все члены межведомственного штаба, в том числе от органов и организаций, не находящихся во взаимном подчинении, напри-

мер, от федеральных и региональных (муниципальных) органов власти, должны работать в одной «команде», и если руководителем штаба поставлена какая-либо задача, то для ее выполнения, не взирая на ведомственную принадлежность, следует приложить все свои знания, умения и навыки, задействовать все имеющиеся в распоряжении силы и средства;

в-седьмых, существенным «подспорьем» для координации совместных действий на предстоящих мероприятиях могут быть ежедневные операционные планы, в которых по часам (периодам) отражаются основные мероприятия, проводимые всеми взаимодействующими органами и организациями;

в-восьмых, в настоящее время действует совместный приказ Росгвардии и МВД России от

28 сентября 2018 г., определяющий порядок организации взаимодействия войск с МВД России, его территориальными органами при выполнении по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Он вполне успешно применяется. Вместе с тем, полученный опыт подтверждает целесообразность установления нормативных основ организации взаимодействия органов и частей (подразделений) Росгвардии с органами власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) и другими федеральными органами исполнительной власти в области безопасности государства, в том числе при проведении значимых (крупных) массовых мероприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.
2. Принесение мощей св. Николая Чудотворца в Россию 21 мая – 28 июля 2017 г. // [Сайт]. URL: <https://nikola2017.ru/2017/07/28/itog> (дата обращения: 01.12.2020).

Nikonov Dmitry Anatolievich

PhD in Law (Candidate of Juridical sciences)

Associate Professor of the Department of Theory and History of the State and Law

Saint-Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard Troops

Saint-Petersburg, Russian Federation

nikson1967@yandex.ru

ABOUT THE ORGANIZATION OF JOINT ACTIONS OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES) AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES DURING SIGNIFICANT MASS EVENTS (ON THE EXAMPLE OF ST. PETERSBURG)

Abstract. The article briefly analyzes certain aspects of organizing joint actions of Executive bodies of state power of the region, law enforcement agencies, and other bodies and organizations for the successful and safe conduct of significant mass events using the example of events held in St. Petersburg.

Keywords: mass events, safety and comfort of event participants, organization of interaction, executive authorities of state power, law enforcement agencies, the National Guard Troops, interdepartmental headquarters, «The Last mile».