

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Обеспечение общественного порядка сотрудниками органов внутренних дел: теоретико-правовые и прикладные аспекты

Выполнил:
студент 151-ЗС группы 6 курса
Дурнев Евгений Владимирович

Научный руководитель:
доцент кафедры теории и истории государства и права,
кандидат исторических наук
полковник внутренней службы
Голубев Алексей Геннадьевич

Рецензент:
Заместитель начальника полиции (по ООП) О МВД России по г. Чапаевску,
Самарской области
подполковник полиции
Лебакин Владимир Иванович

Решение начальника кафедры о допуске к защите решение № 25.05.21

Дата защиты: 25.06.2021

Оценка 4 (хорошо)

Самара
2021

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА	8
1.1. Общественный порядок: понятие и содержание	8
1.2. Соотношение категории «общественный порядок» с категориями: «правопорядок», «законность», «личная и общественная безопасность»	21
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА СОТРУДНИКАМИ ОВД	32
2.1. Место и роль ОВД в системе государственной охраны общественного порядка	32
2.2. Проблемные вопросы и актуальные направления обеспечения общественного порядка сотрудниками ОВД	46
Заключение	58
Библиографический список	64
Приложения	71

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования обусловлена тем особенным местом, которое отведено органам внутренних дел в системе органов правопорядка. Именно они на постоянной основе, ежедневно, осуществляют законное принуждение от лица государства, раскрывая и пресекая не только преступные деяния, но и административные правонарушения, содействуя иным госструктурам в тех ситуациях, когда их законной деятельности оказывается сопротивление. И именно эффективность деятельности органов внутренних дел является одной из гарантий того, что права физических и юридических лиц будут надлежаще защищены. При этом многие направления деятельности, которую осуществляют органы внутренних дел, отнесены законодателем только к их, и ничьей более, компетенции, в том числе и охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности. Это те краеугольные камни, на которых строится вся деятельность ОВД.

Актуализирует тему исследования и то огромное значение, которое имеет общественный порядок для государства и его граждан. Не случайно практически регулярно предпринимаются меры по улучшению и стабилизации общественного порядка. Однако до сегодняшнего дня его состояние не может быть признано удовлетворительным. Такое утверждение базируется на том, что правонарушения, в том числе и преступления, которые совершаются в общественных местах, по большей своей части - напрямую либо косвенно - посягают на общественный порядок. К сожалению, число таких правонарушений традиционно велико, исчисляясь миллионами.

Известно, что прошедший 2020 г. был ознаменован уменьшением данных правонарушений. За указанный период в России было зарегистрировано деяний преступного характера на улицах, площадях, в

парках и скверах меньше на 9,9%, чем в 2019 г., в том числе грабежей – на 24,8%, краж – на 18,5%, разбойных нападений – на 23,3%. Стабильна была в 2020 г. и обстановка на транспортных объектах: количество преступных деяний сократилось здесь на 7,3%¹.

На территории Самарской области по итогам 2020 г. также было выявлено снижение количества преступлений, совершенных в общественных местах - на 2,5% (с 15692 до 15294), в том числе на улицах - на 1,8% (с 9070 до 8904). Их удельный вес в общем массиве зарегистрированных преступлений снизился с 36,8% до 34,5% и с 21,3% до 20,1%, соответственно. При этом, среди субъектов РФ, а также субъектов, входящих в Приволжский Федеральный округ (далее – ПФО), Самарская область является одним из регионов с наибольшим удельным весом преступлений, совершенных в общественных местах, в том числе на улицах (в общественных местах удельный вес по ПФО - 31,3%, по России - 30,4%, на улицах удельный вес по ПФО - 18,2%, по России - 17,8%)².

Однако, произошедшее снижение правонарушений против общественного порядка, в 2020 г. было связано с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, повлекшим закрытие целого ряда мест, относимых к общественным, введением ограничений на появление в них граждан. Следовательно, при отпадении названных обстоятельств, цифры статистики вновь поползут вверх.

Усугубляет ситуацию тот факт, что многие незаконные деяния против общественного порядка остаются скрытыми от учета. При этом административные правонарушения более латентны, нежели преступления. Значит, те данные, что приводятся в статистических отчетах, прежде всего, характеризуют не количество и качество совершенных преступлений и

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2020 года: официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 17.05.2021).

² Оперативная обстановка в Самарской области за 2020 год: официальный сайт Главного управления МВД РФ по Самарской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/document/22897784> (дата обращения: 19.05.2021).

административных правонарушений, а тот объем работы, который был проделан органами правопорядка.

Кроме того, проведенные ранее реформы экономического, социального и правового характера привели к резкому росту числа лиц, не имеющих определенного места жительства, без определенных занятий. Данная категория граждан – не просто колоритный элемент социального ландшафта России, а настоящая угроза общественной безопасности и порядку в обществе, и личной безопасности индивидов.

Интерес к теме исследования обусловлен также отсутствием единого подхода в научной среде к определению ряда ключевых понятий темы, несовершенством действующего законодательства, не включившего в себя понятия общественного порядка и общественного места. Неопределенность данных терминов при их активном использовании и в законодательстве, и в правоприменительной практике, неминуемо снижает эффект от применения правовых норм, а также от предпринимаемых сотрудниками ОВД действий по обеспечению общественного порядка. Все это становится причиной отсутствия единой правоприменительной политики в разных субъектах РФ и, следовательно, нарушения прав граждан.

Перечисленные причины и обстоятельства свидетельствуют об актуальности и востребованности исследования вопросов обеспечения общественного порядка органами внутренних дел как для теории, так и для практики.

Объектом исследования выступает группа общественных отношений, связанных с обеспечением общественного порядка силами сотрудников ОВД.

Предметом исследования стали нормативно-правовые акты в области административного права, регулирующие вопросы обеспечения общественного порядка сотрудниками ОВД, правоприменительные акты и статистические данные.

Целью исследования является комплексный анализ теоретических и практических положений об обеспечении общественного порядка силами

сотрудников ОВД; выработка конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие задачи:

1) изучить доктринальные подходы к понятию общественного порядка, уяснить его содержание;

2) определить, как соотносятся с категорией «общественный порядок» иные явления, а именно: «правопорядок», «законность», «личная и общественная безопасность»;

3) обозначить место и роль ОВД в системе государственной охраны общественного порядка;

4) выявить те проблемы, которые существуют в деятельности сотрудников ОВД, обеспечивающих общественный порядок;

5) наметить актуальные направления совершенствования деятельности сотрудников ОВД, обеспечивающих общественный порядок;

6) сформулировать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства в интересующей нас сфере.

Методы исследования. При проведении исследования использовались как методы, имеющие общенаучный характер (системного и логического подхода, структурно-функциональный), так и методы, именуемые частнонаучными (формально-юридический, сравнительно-правовой). Применение первой группы методов способствовало установлению основных тенденций и закономерностей развития изучаемого объекта, второй – выявлению и описанию исследуемых явлений, проведению их сопоставления с выделением общих черт и черт отличия.

В основу исследования был положен принцип историзма, подразумевающий освещение событий в порядке хронологии, согласно той исторической ситуации, которая имела место в реальности. Учитывались при разработке темы достижения таких наук как теория государства и права, административное право, административная деятельность ОВД, уголовное

право.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Проблемы обеспечения общественного порядка сотрудниками ОВД практически не исследовались доктриной. Из работ, выполненных на монографическом и диссертационном уровне, стоит отметить диссертацию Н.Н. Жильского «Органы внутренних дел в государственном механизме обеспечения общественного порядка и безопасности граждан: организационно-правовой анализ» (однако, написана она достаточно давно – в 2000 г.), коллективную монографию «Исторический опыт участия органов и войск НКВД – МГБ – МВД СССР в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности», датированную 2019 г. (однако в ней совершенно не затрагивается современный период, здесь говорится лишь о годах с 1930 по 1960). Крайне скудно освещается эта тема в научных статьях. В учебной литературе по административной деятельности ОВД и административному праву тема обеспечения сотрудниками ОВД общественного порядка поднимается, но не настолько глубоко, как это надлежало бы делать. Следовательно, интерес к обеспечению общественного порядка сотрудниками ОВД в научной среде есть, но он явно недостаточен.

Среди ученых, в чью сферу интересов так или иначе попадали вопросы, касающиеся обозначенной темы, следует назвать А.В. Антонова, А.Г. Бачурина, К.С. Бельского, Д.А. Бондарева, Н.Н. Виприцкого, М.И. Еропкина, Т.М. Ишмаеву, Р.Г. Калустова, А.Г. Коротких, Н.А. Кулакова, А.В. Куянову, А.Д. Ульянова, А.Е. Юрицина и др.

Работы названных авторов представляют большой интерес и имеют важное практическое значение. Выводы и рекомендации, содержащиеся в работах данных авторов, несомненно, должны учитываться и применяться на практике. В то же время отсутствие комплексных исследований на данную тему они заменить не могут.

Структура исследования была predeterminedена его целью и задачами.

Работа состоит из введения, двух глав, объединивших четыре параграфа, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

1.1. Общественный порядок: понятие и содержание

Российский законодатель активно использует понятие «общественный порядок», не давая при этом ни в одном из нормативно-правовых актов его толкования. В качестве примера можно привести и Основной закон страны, и некоторые акты кодифицированного характера, и иные федеральные законы.

Так, данный термин встречается в Конституции РФ в ст.114 (а ранее – до 2020 г. – и в ст.132), что уже само по себе свидетельствует о значимости общественного порядка для государства, провозгласившего себя правовым и демократическим, и общества. Отсюда напрашивается вывод о наличии у законодателя соответствующей обязанности: надлежаще регламентировать группу правоотношений по обеспечению общественного порядка.

Примером актов кодифицированного характера, где фигурирует данный термин, являются Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021)³ (далее – КоАП РФ) и Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021)⁴ (далее – УК РФ). В первом из них есть специальная глава – глава 20 – об административных правонарушениях, что посягают на общественный порядок и общественную безопасность; в то время, как во втором - раздел IX, но уже о преступлениях, посягающих на эти же объекты. При этом ни в КоАП РФ, ни в УК РФ понятийно-категориальный аппарат не включает в себя объяснения интересующего нас термина, что представляется правильным, учитывая масштаб и направленность данных нормативно-правовых актов.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст.1.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст.2954.

Иные федеральные законы, затрагивающие в той или иной мере обеспечение общественного порядка, и использующие данный термин, это, например, Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О полиции»⁵ (далее – Закон о полиции), Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (с изм. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁶.

Законодательство субъектов РФ также не содержит расшифровки рассматриваемого понятия, причем даже то, что непосредственно посвящено охране общественного порядка. Например, Закон Самарской области от 07 декабря 2009 г. № 138-ГД (ред. от 14.10.2019) «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Самарской области»⁷ (аналогичные законы приняты и в других субъектах РФ, но и здесь определение понятия «общественный порядок» осталось за рамками правового акта). Представляется, что такая ситуация никоим образом не согласуется с теми целями и задачами, которые призваны решить данные нормативно-правовые акты: ведь адресуются они, в первую очередь, широкой общественности, которая должна, по замыслу законодателя, активно реализовывать положения этих актов.

Интересно, что и за рубежом законодатель, по большей части, не посчитал нужным разъяснить интересующий нас термин. Более того, он, как правило, игнорируется и иностранными учеными. Так, ученые из Франции считают, что понимание общественного порядка (равно, как и его элементов), - это прерогатива исключительно полиции. Ученые из Германии рекомендуют определять общественный порядок и его составляющие в каждом конкретном случае по новой, опираясь при этом исключительно на деловую точку зрения. Единственными государствами, где наше понятие действительно трактуется, являются США и Канада. Однако здесь

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 7.- Ст.900.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 14. - Ст.1536.

⁷ Волжская коммуна. - 2009. - 09 декабря.

понимание общественного порядка весьма своеобразно: присутствует неизменный акцент на охране лишь одной группы интересов – социально-экономических⁸.

Российская доктрина подходит более взвешено и глубоко к пониманию общественного порядка, стремясь восполнить существующий здесь законодательный пробел. При чем рассматривается это понятие с двух сторон: с широкой и узкой. Именно такой подход к любому сложному явлению, каковым без сомнения может быть признан общественный порядок, является устоявшимся (традиционным) для отечественной науки.

Интересно, что ученые солидарны в понимании сути общественного порядка в широком смысле. Все они видят в нем социальную категорию, вбирающую в себя систему общественных отношений одновременно волевого и идеологического характера, которые предопределены экономикой и характеризуются соответствием поведения их субъектов тем социальным нормам (как правовым, так и неправовым), что господствуют в обществе. Наполнение данной категории составляют только те общественные отношения и связи, которые являются социально значимыми⁹. Именно они неприкосновенны и охраняемы государством и обществом.

Общественный порядок в узком смысле понимается уже учеными по-разному. И такое разночтение имеет место на протяжении весьма длительного времени. Например, П.И. Гришаев, труды которого относятся к советскому историческому периоду, определял его как порядок, регулирующий отношения, складывающиеся между членами общества, в соответствии с которым каждый член общества обязан подчиниться (соблюсти) те его (общества) правила, что получили закрепление в нормах

⁸ Босхамджиева Н.А. Вопросы понятия «общественная безопасность»: зарубежный опыт // Административное право и процесс. - 2011. - № 7. - С.27; Бондарев Д.А., Фирсова Е.А. Сравнительный анализ дефиниций «общественная безопасность» и «общественный порядок» во Франции, в Австрии, ФРГ, США, Канаде и России // Рос. следовател. - 2010. - № 7. - С.39.

⁹ Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. - Киев, 1986. - С.12.

права и в нормах морали. Если эти правила соблюдаются всеми гражданами, то гарантирована общественная безопасность¹⁰.

В дальнейшем позиция П.И. Гришаева была воспринята другими учеными (в частности, И.И. Еропкиным, Л.Л. Поповым, И.И. Веремеенко, А.В. Серегиним), подтвердившими и развившими понятие общественного порядка. Результатом данного процесса как раз и стало появление двух концепций, двух пониманий рассматриваемой категории в узком смысле¹¹. Интересно сравнить данные концепции, но не путем цитирования множества определений, а путем выделения критериев, приписываемых общественному порядку сторонниками той или иной группы.

Представителем первой концепции можно считать М.И. Еропкина. Этот ученый в своем определении указал на следующие критерии общественного порядка:

1) системность общественных отношений, т.е. это те многочисленные отношения, которые формируются в силу потребностей и интересов индивида (отношения, взятые в системе);

2) наличие цели - обеспечить общественный порядок (гарантировать делом индивиду его неприкосновенность, честь, достоинство и др. права, сохранить его собственность, создать для этого соответствующие условия);

3) средства и способы обеспечения рассматриваемого явления в виде норм социального характера;

4) особое место, в котором возникают данные отношения, - общественное место либо другое место, в котором люди общаются¹².

Наиболее ярким представителем второй концепции стал А.В. Серегин.

¹⁰ Гришаев П.И. Советское уголовное право: преступления против общественной безопасности и порядка. Часть Особенная. - М., 1959. - Вып.10. - С.4.

¹¹ Исторический опыт участия органов и войск НКВД – МГБ – МВД СССР в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности (1939-1960 гг.): монография / под ред. Р.А. Марцинюка. - М.: Ред. журнала «На боевом посту», 2019. - С.101.

¹² Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности: сб. науч. трудов. - М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1983. - С.15.

Он иначе, нежели М.И. Еропкин, понимает в рассматриваемом явлении ту совокупность общественных отношений, которые его образуют (составляют его содержание), выделяя три группы таких отношений:

1) отношения, формирующие спокойствие в обществе, согласованность и ритмичность тех процессов и явлений, которые представляют наибольшую значимость для жизнедеятельности крупных групп (коллективов) людей;

2) отношения, поддерживающие (либо способствующие поддержанию) у индивидов их личного спокойствия и того распорядка жизни, который уже сформировался;

3) отношения, позволяющие соблюсти требования общественной нравственности и достоинство каждого конкретного индивида¹³.

Сравнение рассмотренных концепций позволяет указать на главное различие между ними: представители первой концепции (М.И. Еропкин и др.) на роль основного критерия отнесения отношений к числу формирующих общественный порядок, относят место, в котором они возникают и развиваются, - общественное место; представители второй (А.В. Серегин и др.) - содержание отношений, составляющих сферу общественного порядка.

Ученые современного периода, например Л.Г. Калустов, в рассматриваемом явлении видят общественные отношения из числа тех, что урегулированы правом и направлены на то, чтобы обеспечить спокойствие общества, благополучие его индивидов, соблюсти те правила поведения в общественных местах, которые относятся к общепринятым; создать нормальную - рабочую - обстановку для деятельности юридических лиц, целостности и сохранности собственности; защитить права и интересы разных лиц (как физических, так и юридических)¹⁴.

С.Н. Керимова, определяя общественный порядок, указывает на

¹³ Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. - М.: Акад. МВД СССР, 1975. - С.13.

¹⁴ Калустов Р.Г. Общественный порядок: понятие и содержание категории // Социология и право. - 2020. - № 2. - С.95-99.

систему общественных отношений волевого характера, местом формирования и развития которых являются общественные места, урегулированные социальными нормами (в т.ч., разумеется, нормами права) и обусловленные государственными, общественными и личностными интересами, задача которых заключается в том, чтобы поддержать спокойствие в обществе, общественную нравственность, обеспечить уважение чести и достоинства индивида¹⁵. Общественный порядок – это система общественных отношений, возникших и получивших развитие в ходе взаимодействия (общения) ее субъектов, по большей своей части в общественных местах, которые регулируются специальными нормами (не только правовыми, но и иными нормами социального характера), соблюдение которых становится гарантом того, что безопасность личности и общества, спокойствие, согласованность и ритмичность жизни общества будут обеспечены¹⁶.

Приведенные определения позволяют обозначить общие для всех современных понятий общественного порядка черты, критерии. Итак, все российские ученые солидарны в том, что общественный порядок:

1) находится в зависимости от той системы общественных отношений, которая складывается в конкретном обществе под влиянием конкретной социально-экономической и правовой политики, проводимой в отдельно взятой стране;

2) может быть установлен и санкционирован только государством, устанавливающим и применяющим для этого социальные нормы;

3) нацелен на то, чтобы обеспечить спокойствие в обществе, возможность нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности;

¹⁵ Керимова С.Н. Особенности административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. - 2020. - № 1. - С.74-78.

¹⁶ Кокорев В.Г. К вопросу о понятии общественного порядка в контексте уголовно-правовой квалификации и разграничения преступлений от административных правонарушений // Актуальные проблемы государства и права. - 2020. - № 13. - С.123-130.

4) продиктован особым местом, в котором возникли общественные отношения. В приложении № 1 к настоящей работе помещена схема, помогающая наглядно уяснить признаки общественного порядка.

Проведенный анализ разнообразия мнения и суждений, высказываемых в доктрине на понятие общественного порядка, позволяет констатировать его неразрывность с понятием общественного места. Последнее законодатель также не определяет. Он активно пользуется данным термином и даже перечисляет те места, которые, по его мнению, надлежит относить к таковым, но определения данной категории не приводит. Более того, даже само перечисление общественных мест в разных нормативно-правовых актах не совпадает, внося путаницу в понимание употребляемой категории, и, как следствие, в понимание общественного порядка.

Некоторые международные акты содержат понятие весьма близкое к рассматриваемому по смыслу (практически совпадающее с ним): «места общественного пользования». Такой термин содержит, например, ст.1 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г.¹⁷ Здесь он расшифровывается как часть какого-либо объекта (здания, участка земли, улицы, водной дороги и др. мест), если она является доступной или открытой для населения на постоянной или периодической основе, являясь объектом коммерческого, делового, культурного, исторического, рекреационного, развлекательного, просветительского, культового либо иного характера, в силу его он является открытым или доступным для индивидов.

Американское законодательство относит к общественным местам любые объекты, но при одном условии: они должны являться общедоступными: дороги, транспорт, аллеи, парки и др. Законодатель штата Джорджия добавил к данному перечню и те территории, которые принадлежат частному лицу (причем любому).

Возвращаясь к праву РФ, укажем на понимание общественных мест

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 35. - Ст.3513.

российским законодателем на примере нескольких нормативно-правовых актов. Так, КоАП РФ, перечисляя общественные места (в ст. 20.20, 20.21, 20.22 Кодекса), называет транспорт, предназначенный для общего пользования, парки и скверы, улицы, стадионы и др.

Весьма широк перечень общественных мест, приводимый законодателем в Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹⁸. Данный акт перечисляет общественные места, где запрещено потреблять алкогольную продукцию, тем самым косвенно демонстрируя, какие именно места таковыми считаются. Это некоторые организации (детские, медицинские, образовательные, организации культуры), спортивные объекты с территориями, которые к ним примыкают; любой транспорт, относимый к общественному, как городской, так и пригородный, а также те места, где он делает остановки, включая станции метро; станции, предназначенные для автозаправки; рынки (и розничные, и оптовые); вокзалы и аэропорты; иные места, где скапливаются массы людей, и места, где находятся источники, представляющие повышенную опасность (они определяются органами власти на местах); военные объекты с территориями, к ним примыкающими; торговые объекты нестационарного типа; дворы, подъезды, лестницы и лестничные площадки; лифты в тех домах, где проживают люди; площадки, предназначенные для детей; зоны, имеющие рекреационное назначение.

Закон Самарской области от 01 ноября 2007 г. № 115-ГД (с изм. от 18.05.2021) «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»¹⁹ в ст.1.3 предлагает понимать под общественными местами территории, которые заняты площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами, водоемами и другими

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - Ст.4553.

¹⁹ Волжская коммуна. - 2007. - 07 ноября.

объектами, предназначение которых заключается в том, чтобы удовлетворить общественные интересы населения. Однако ст.2.2 данного Закона вносит некоторую путаницу в понимание рассматриваемой дефиниции, поскольку здесь, говоря о самовольном нанесении надписей и рисунков на конкретных объектах, законодатель отождествил общественные места со зданиями, строениями, сооружениями, подъездами домов, общественным транспортом, использовав (после перечисления) фразу: «иных общественных местах».

В другом нормативно-правовом акте Самарской области (Постановлении Правительства от 30 декабря 2019 г. № 1034 «Об утверждении Порядка содержания домашних животных на территории Самарской области»)²⁰ говорится о недопущении загрязнения владельцами животных целого перечня мест, в том числе общественных мест. При этом к последним отнесены пешеходные дорожки, тротуары, скверы, парки, дворы. Интересно, что перечень общественных мест самарское правительство оставляет открытым, используя после перечисления аббревиатуру «и т.д.».

Следовательно, понятие общественных мест в самарском законодательстве (равно, как и в законодательстве федерального уровня) отсутствует, орган, издающий конкретный нормативно-правовой акт, лишь ограничивается простым перечислением таких мест. Все это негативно влияет на практику правоприменения.

Спорным становится не только вопрос об отнесении того или иного места к числу общественных, если оно прямо не названо законодателем, но и вопрос о постоянстве отнесения какого-либо места к числу таковых. То есть может ли одно и то же место в одном случае быть отнесено к числу общественных, а в другом – нет. Например, остановка транспорта, относящегося к общественному. Бесспорно, что днем она будет являться общественным местом, а ночью, в то время, когда она безлюдна, и общественный транспорт прекратил свою работу? Сохранит ли она в ночное время свой статус общественного места? Судебная практика однозначный

²⁰ Волжская коммуна. - 2020. - 15 января.

ответ по этому поводу не дает²¹.

Представляется, что общественное место, чтобы быть таковым, должно отвечать следующим критериям (признакам):

1) быть общедоступным (общедоступность места), т.е. чтобы любой человек, изъявивший желание посетить такое место, мог это сделать. Неизбежное существование некоторых ограничений на посещение рассматриваемого места: будь то требование о достижении необходимого возраста, платность входа, - не должно влиять на признание места в качестве общественного;

2) быть собственностью либо РФ, либо субъекта РФ, либо муниципального органа. Нельзя признавать в качестве общественного, например, домовладение с прилегающей к нему территорией. Однако совершение в данном месте административного правонарушения против общественного порядка, равно как и преступления, возможно. Изложенное правило подразумевает наличие некоторых исключений: общественными местами должны признаваться также те места, находящиеся в собственности у частного лица, где проводятся мероприятия публичного характера (частные стадионы, рестораны, залы, предназначенные для проведения концертов и др.)²².

Представляется возможным сформулировать здесь свои определения рассмотренных категорий:

- общественный порядок – есть совокупность правил поведения индивидов, выступающих в роли субъектов общественных отношений, закрепленная в соответствии с требованиями законности, правопорядка и социальными установками, что существуют в обществе, и преследующая конкретную цель: обеспечить во всех жизненных сферах общественное спокойствие и надлежащую деятельность индивидов и коллективных

²¹ Сергеева А.А., Багуцкий Н.В. Проблема интерпретации социально-правовой категории «Общественный порядок» // Скиф. Вопросы студенческой науки. - 2019. - № 10. - С.158-161.

²² Калустов Р.Г. Указ. соч. - С.96.

образований в общественных местах;

- общественное место – это любое место свободного посещения, доступ к которому не ограничен, являющееся собственностью РФ, субъекта РФ, муниципального органа, а также транспорт, предназначенный для общественного пользования, другие места, вне зависимости от того, чьей собственностью они являются, в тот момент, когда в них проводятся мероприятия публичного характера, а также развлекательные и досуговые мероприятия.

Общественный порядок имеет свое содержание, наполнение. Элементы, его составляющие, подразделяют на элементы волевого, материального и правового характера²³. Верным также будет говорить о наполнении содержания общественного порядка материальными, волевыми и правовыми составляющими.

Элементы материального характера, под которыми надлежит разуместь те общественные отношения, которые существуют в реальности. В качестве основы общественного порядка материального характера выступают экономический и политический строй, господствующий в обществе; вид демократии в конкретном государстве; комплекс (система) общественных отношений, а также степень потребности в проведении их упорядочения; истинные нужды и интересы членов общества.

Элементы волевого характера. Наполнение рассматриваемой категории волевым содержанием обусловлено тем, что участники общественных отношений ведут себя в соответствии со своей волей. Последняя складывается из воли индивидуума (т.е. из психической реакции отдельного человека) и воли, именуемой общественной (т.е. воли конкретного государства, классов, наций, народностей, составляющих конкретное общество, социальных групп).

Поступки и действия волевого характера субъектов общественного

²³ Хетагуров В.В. Понятие общественного порядка и общественной безопасности // Молодой ученый. - 2021. - № 20. - С.362-365.

порядка обусловлены (в конечном итоге) элементами общественного порядка материального характера, той действительностью, которая окружает названных субъектов, а также закономерностями развития общества. Воля конкретного субъекта находит свое выражение в тех действиях, которые он сознательно совершает для того, чтобы получить желаемое, достигнуть нужной цели. Именно поэтому важно воспитывать у индивида уважение к тем социальным нормам, что сложились в обществе в связи с регулированием общественного порядка, формировать и закреплять привычку не нарушать установленные в обществе правила.

Элементы правового характера. Нормы права, которые устанавливает государство, являются ориентиром для людей в сфере общественного порядка, именно с ними они должны сверять свое поведение. Поведение субъектов общественного порядка в соответствии с нормами права, реализация последних в изучаемых нами общественных отношениях, - наполняют содержание общественного порядка юридического характера.

Нормы права, из числа тех, что действуют в рассматриваемой области, осуществляют свое регулирующее воздействие следующим образом: 1) они устанавливают правила, которые предписывают, какое поведение возможно, каким оно должно быть; 2) вводят табу на совершение тех действий, которые являются вредными для общества; 3) устанавливают ответственность для субъектов, нарушивших запреты; 4) очерчивают компетенцию охраняющих общественный порядок лиц, регулируют их деятельность. Следовательно, регулируется нормами права весьма большой комплекс общественных отношений, из числа тех, что складываются в сфере общественного порядка²⁴.

Рассматриваемые нормы права в литературе подвергаются классификации, в частности, классификация А.Г. Коротких, в основу которой

²⁴ Коротких А.Г. К дискуссии о понятии «общественный порядок»: проблемы применения в административном законодательстве // Вестник ВГУ. - 2016. - № 2. - С.159-171.

кладутся цели правовой регламентации. В соответствии с указанным критерием выделяют три группы правовых норм:

1) нормы о правовом статусе индивидов в рассматриваемой сфере, т.е. о правах, обязанностях и ответственности индивидов. Данная группа норм самая большая, многочисленная.

Здесь же – в этой группе, особое положение в силу своей значимости (для регулирования общественных отношений в сфере общественного порядка) занимают правовые нормы-гаранты, т.е. те нормы, которые гарантируют индивидам соблюдение их прав. Такие нормы закрепляют принцип законности, как основное начало деятельности ОВД в целом, и применения воздействующих мер к нарушителям общественного порядка в частности. Они же предоставляют субъектам, недовольным действиями сотрудников ОВД, право на их обжалование; устанавливают ответственность виновных лиц за совершенные действия незаконного характера и др.;

2) нормы о компетенции органов государства, их должностных лиц в рассматриваемой сфере. Это те нормы, где прописаны задачи и функции названных субъектов, их права и обязанности. Нормы об ответственности указанных лиц и органов также входят в данную группу норм, равно как и о формах и методах их деятельности. Насколько велики полномочия конкретного звена системы органов государства в сфере обеспечения общественного порядка, зависит от уровня этого звена, занимаемого в государственной системе: чем ниже находится звено системы, тем меньшая у него компетенция, и наоборот;

3) нормы, которые регламентируют помощь, оказываемую общественными формированиями в охране общественного порядка. Такие нормы есть в тех законах и иных актах, что устанавливают основные права и обязанности указанных формирований. Положения о данных формированиях содержат статьи об их задачах и функциях; в них есть статьи, касающиеся того, как должны образовываться названные формирования и как строить свою работу, включая формы и методы работы; как взаимодействовать с

органами государства, а также статьи об их правах и обязанностях²⁵.

Таким образом, проведенное исследование показало существование значимых пробелов законодательного характера в понятийном аппарате ввиду отсутствия определений общественного порядка и общественного места, что негативно сказывается на обеспечении общественного порядка, допускает двоякое толкование одних и тех же норм. Мнения специалистов в понимании их сути разнятся, как разнятся и взгляды на их соотношение. Наполненность общественного порядка элементами материального, волевого и правового характера дискуссий в научной среде не вызывает.

1.2. Соотношение категории «общественный порядок» с категориями: «правопорядок», «законность», «личная и общественная безопасность»

Общественный порядок находится в неразрывной связи с общественной безопасностью и безопасностью конкретного индивида – личной безопасностью. Обеспечение последних также, как и общественного порядка, является прерогативой государственных органов, и, прежде всего, ОВД. Это утверждение признано данностью не только доктриной, но и законодателем, о чем свидетельствует глава 20 КоАП РФ, объединившая в себе административные правонарушения как против общественного порядка, так и против общественной безопасности.

Легально понятие безопасности впервые было раскрыто в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» 1992 г.²⁶ (с 28.12.2010 г. он не действует). Статья 1 данного акта расценивала безопасность как особое состояние, суть которого - защищенность тех интересов индивидов, общества и государства, которые для них жизненно важны, от угроз внутреннего и внешнего характера. Под интересами жизненной важности здесь разумеется комплекс таких потребностей, удовлетворив которые перечисленные

²⁵ Коротких А.Г. Указ. соч. - С.167-168.

²⁶ Российская газета. - 1992. - 06 мая.

субъекты (личность, общество и государство) смогут не просто существовать, но и прогрессировать в своем развитии. К основным объектам безопасности относятся: права и свободы личности; материальные и духовные ценности общества; конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства. В связи с этим различают безопасность личности, общественную и государственную безопасность. Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее соответствующие функции через органы законодательной, исполнительной и судебной властей.

Действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности»²⁷ называет некоторые виды безопасности, объединяя их понятием «национальная безопасность» (безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности), но не раскрывает их содержание. Кроме того, законодатель оставляет перечень видов безопасности открытым, ориентируя на иное законодательство, в котором они и должны быть определены.

Классифицировать виды безопасности можно по разным основаниям. В зависимости от источников опасности, среды их возникновения можно выделить природную, техногенную и социальную безопасность.

Если исходить из разделения общественной жизни на четыре основные сферы: политическую, экономическую, социальную и духовно-культурную, то таким же образом можно выделить и соответствующие виды безопасности.

Можно отметить типологию видов безопасности по субъектам, ее обеспечивающим: безопасность, обеспечиваемая государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами.

В зависимости от объекта защиты (права и свободы личности, общества и государства) можно назвать три вида безопасности: безопасность

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 1. - Ст.2.

личности, общественную безопасность и государственную безопасность.

Личная безопасность – это состояние защищенности отдельной личности, находящейся в некоторой обособленности, или система субъективных прав, которые могут быть реализованы гражданином для защиты себя и своих близких от различных противоправных посягательств и иного рода угроз²⁸.

Что касается общественной безопасности, то на уровне правовых актов государства ее официальное определение закреплено в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685²⁹, где в качестве таковой рассматривается состояние защищенности человека и гражданина, духовных и материальных ценностей общества от преступлений и иных противоправных посягательств, межнациональных и социальных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При нарушении отношений в сфере общественной безопасности характерно следующее: во-первых, угроза создается не конкретному лицу, а значительному кругу лиц, представляющих окружение, в котором проявляется действие источника повышенной опасности или стихийных сил природы; во-вторых, последствия в таких ситуациях более значительные и тяжкие, чем при посягательствах на личную безопасность гражданина; в-третьих, в качестве регулятора отношений в этой области выступают различные организационно-технические (технологические) правила, нормы и стандарты, определяющие порядок приобретения, перевозки, хранения, использования, применения источников повышенной опасности, в том числе правила по безопасному ведению горных, строительных и иных работ, пожарной безопасности, дорожного движения, приобретения, транспортировки, хранения и использования взрывчатых материалов,

²⁸ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. - М.: Дело и Сервис, 2004. - С.356.

²⁹ Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 11.05.2021).

сильнодействующих ядовитых веществ и т.п.³⁰

Как полагает А.В. Антонов, общественная безопасность означает состояние защищенности тех интересов личности, которые общество и, соответственно, законодатель признают жизненно важными лишь на определенной стадии общественного развития. В качестве пробела законодательного регулирования и ключевой предпосылки различия мнений по поводу содержания категории «общественная безопасность» и ее соотношения с понятием общественного порядка данный автор рассматривает отсутствие четко определенных нормами права перечня таких интересов³¹.

Перечень объектов общественной безопасности раскрывается некоторыми авторами в формулируемых ими определениях данного понятия. Так С.М. Микаилов и А.Н. Богомолов, анализируя различные подходы к трактовке термина «общественная безопасность», определяют ее как состояние защищенности жизни и здоровья граждан, имущественных интересов физических и юридических лиц, общественного спокойствия, нормальной деятельности общественных и государственных институтов, позволяющее обеспечить конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, устойчивое развитие и безопасность Российской Федерации, а также способность к эффективному предотвращению или устранению различного рода опасностей и угроз прогрессу и развитию³².

Иная направленность размышлений по поводу общественной безопасности имеет место у А.И. Стахова, который приводит определение ее понятия, схожее со сформулированным им же определением понятия

³⁰ Жильский Н.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме обеспечения общественного порядка и безопасности граждан: организационно-правовой анализ: дисс. ... докт. юрид. наук. - СПб.: СПбУ МВД России, 2000. - С.28-30.

³¹ Антонов А.В. Правовая сущность понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Молодой ученый. - 2021. - № 13. - С.134-137.

³² Микаилов С.М., Богомолов А.Н. Общественная безопасность как понятие и как стратегический национальный приоритет в сфере обеспечения национальной безопасности // Молодой ученый. - 2017. - № 39. - С.68-71.

национальной безопасности³³. Под общественной безопасностью он понимает урегулированное правовыми нормами состояние защищенности конституционных и иных законных интересов гражданского общества, заключающееся в отсутствии связанных с контролируемыми или санкционируемыми государством правомерными действиями физических и юридических лиц природных или техногенных факторов окружающей среды, с которыми связана возможность причинения вреда этим интересам, а также в отсутствии правонарушений и юридических казусов, обуславливающих возникновение или развитие указанных факторов окружающей среды.

Таким образом, данный автор придает значение не перечню интересов в качестве объектов безопасности, а их носителю: в данном случае им является гражданское общество.

На наш взгляд, под общественной безопасностью следует понимать состояние защищенности человека и гражданина (в том числе, чести и достоинства, жизни и здоровья), материальных и духовных ценностей личности и общества от преступлений, административных и иных правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вопрос о соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» неоднозначен. Существует мнение о необходимости рассмотрения данных категорий с позиции их соотношения как целого и части. В качестве сторонника такой точки зрения можно назвать С.П. Гончарова³⁴, а также ряд других ученых.

Существует и иная позиция, в соответствии с которой категория «общественный порядок» содержательно уже, нежели категория «общественная безопасность». В частности, по мнению А.В. Антонова, если

³³ Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. - С.23.

³⁴ Гончаров С.П. Теоретико-правовое исследование соотношения общественного порядка и общественной безопасности // Бизнес. Образование. Право. - 2017. - № 2. - С.254-258.

предназначением общественного порядка является обеспечение безопасности только граждан, то общественной безопасности – обеспечение неприкосновенности и иных благ и объектов, в частности, собственности, безопасной работы представляющих угрозу для общества и человека источников повышенной опасности. Из этого он делает вывод о более широком содержании понятия «общественная безопасность» по сравнению с общественным порядком³⁵.

Если исходить из содержания действующего законодательства, то нет оснований полагать, что данные понятия можно подобным образом соотносить. Как целое и часть они рассматриваться не могут, поскольку упоминаются в законодательстве в качестве самостоятельных объектов охраны (в частности, в Конституции РФ, Законе о полиции, в КоАП РФ, в котором глава 20 имеет название «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»). Однако это не означает, что между ними отсутствует взаимосвязь.

Между общественным порядком и общественной безопасностью существует глубокая взаимосвязь. Укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности. Так, обеспечение должного общественного порядка при проведении каких-либо массовых мероприятий (спортивных игр, народных гуляний, митингов, демонстраций, шествий и т.п.) одновременно является и обеспечением общественной безопасности, поскольку служит целям предотвращения наступления опасности для жизни и здоровья людей или их имущества. Вместе с тем соблюдение правил и требований общественной безопасности (скажем, правил дорожного движения, правил пользования спортивными сооружениями во время проведения соревнований и т.п.) является важным условием поддержания надлежащего общественного порядка.

Для уяснения сущности общественного порядка и общественной безопасности важное значение имеет вопрос об их соотношении с другими

³⁵ Антонов А.В. Указ. соч. - С.134-137.

смежными сферами жизнедеятельности: правопорядком, законностью, общественным благоустройством, государственным порядком.

Сфера правопорядка охватывает ту часть общественных отношений, которые урегулированы нормами права. Общественный порядок, рассматриваемый в узком (специальном) смысле, и правопорядок - сферы, которые в значительной части совпадают.

В литературе по этому поводу высказаны различные суждения. Некоторые авторы считают, что правопорядок является лишь частью общественного порядка³⁶. Думается, что более правильна позиция тех авторов, которые полагают, что образующие правопорядок и общественный порядок «сферы совпадают лишь в той своей части, в которой общественный порядок регулируется нормами права». Что касается отношений сферы общественного порядка, регулируемых нормами морали, нравственности, правилами общежития, то они находятся за пределами сферы правопорядка. Из этого, однако, не следует вывод о том, что сфера правопорядка уже сферы общественного порядка в узком его понимании. Многие правовые отношения не входят в сферу общественного порядка (например, трудовые, гражданско-правовые и иные правоотношения).

Правопорядок составляет сердцевину общественного порядка, поскольку государство при помощи права закрепляет важнейшие отношения в сфере общественного порядка. Эти отношения охраняются государством, в необходимых случаях поддерживаются мерами государственного принуждения.

Общественная безопасность и правопорядок соотносятся как часть к целому. Такое соотношение обусловлено тем, что отношения в сфере общественной безопасности регулируются нормами права. Следовательно, общественная безопасность является составной частью, элементом правопорядка³⁷.

³⁶ Антонов А.В. Указ. соч. - С.136.

³⁷ Бельский К.С. Указ. соч. - С.358-359.

Понятие «правопорядок» тесно взаимосвязано с законностью. Названные понятия тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Они соотносятся как причина и следствие: есть законность - есть и правопорядок, нет законности - нет и правопорядка. Если законы и иные нормативно-правовые акты всеми и повсюду строго соблюдаются (законность), то результатом такого положения является четкий правовой порядок. И напротив, если правопорядок слаб, непрочен, то это свидетельствует о том, что законы не соблюдаются, нарушаются, игнорируются, иначе говоря, отсутствует законность как режим всеобщего уважения и исполнения законов и основанных на них подзаконных актов. Одно предполагает другое³⁸.

Законность логически предшествует правопорядку, связь здесь жесткая, причинно-следственная. Не случайно в повседневном общественно-политическом лексиконе эти понятия обычно ставят рядом: укрепление законности и правопорядка, нарушение законности и правопорядка. Процесс один. Правопорядок - реальный показатель состояния законности, он отражает степень соблюдения законов, требований всех юридических норм. Правопорядок является конечным результатом реализации правовых требований и вместе с тем целью правового регулирования, т.к. именно для формирования правопорядка издаются законы, иные нормативные правовые акты, функционируют различные юридические учреждения, гос. органы и, прежде всего, система правосудия, система контрольной власти, различные правозащитные организации и общественные движения.

Законность, также, как и правопорядок, выступает основой общественного порядка.

Общественный порядок, общественная безопасность и общественное благоустройство. Под общественным благоустройством понимаются рациональная планировка и застройка населенных пунктов, общественных

³⁸ Юнусов А.А., Ахвердян А.Г. Соотношение законности и правопорядка в теории права // Юрист Юга России и Закавказья. - 2019. - № 1. - С.34-38.

мест, их обустройство и поддержание в состоянии, благоприятствующем труду и отдыху людей. Многие вопросы общественного благоустройства, например, целесообразная планировка и оборудование мест массового отдыха граждан и других мест пребывания людей, расположение в населенных пунктах предприятий торговли и общественного питания, театров, кинотеатров, стадионов и других учреждений, чистота и освещенность дворов и подъездов и др., существенно влияют на состояние общественного порядка и общественной безопасности. Так, чистота и порядок в общественных местах способствуют формированию у людей уважительного отношения к общественной нравственности, уменьшают степень угрозы общественной безопасности. И, наоборот, захламление общественных мест, запущенное состояние садово-паркового хозяйства, антисанитарное состояние общественных мест, плохая освещенность улиц, дворов, подъездов, садов, парков нередко создают благоприятные условия для совершения нарушений общественного порядка, возникновения пожаров, эпидемий и других заразных заболеваний.

Вместе с тем общественный порядок, общественная безопасность и общественное благоустройство разные сферы жизни людей. В отличие от общественного порядка и общественной безопасности сфера благоустройства главным образом включает в себя отношения людей к материальным предметам окружающей среды³⁹.

Общественный порядок, общественная безопасность и государственный порядок. Последнее понятие в законодательстве употребляется наряду с общественным порядком. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что под государственным порядком понимается более широкая сфера общественной жизни по сравнению с общественным порядком, понимаемом в узком смысле. Вместе с тем государственный порядок не охватывает сферу общественного порядка целиком. Он так же, как и правопорядок, составляет его сердцевину, определяет сущность и

³⁹ Бельский К.С. Указ. соч. - С.359.

содержание общественного порядка и правопорядка, а также и общественной безопасности.

Выводы по главе 1.

Российский законодатель активно использует понятие «общественный порядок», не давая при этом ни в одном из нормативно-правовых актов его толкования. Российская доктрина стремится восполнить данный пробел, рассматривая это понятие с двух сторон: с широкой и узкой.

Ученые единодушны в понимании сути общественного порядка в широком смысле, видя в нем социальную категорию, вбирающую в себя систему общественных отношений одновременно волевого и идеологического характера, которые предопределены экономикой и характеризуются соответствием поведения их субъектов тем социальным нормам (как правовым, так и неправовым), что господствуют в обществе.

Общественный порядок в узком смысле понимается учеными по-разному, но все они солидарны в том, что общественный порядок: 1) находится в зависимости от той системы общественных отношений, которая складывается в конкретном обществе под влиянием конкретной социально-экономической и правовой политики, проводимой в отдельно взятой стране; 2) может быть установлен и санкционирован только государством, устанавливающим и применяющим для этого социальные нормы; 3) нацелен на то, чтобы обеспечить спокойствие в обществе, возможность нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности; 4) продиктован особым местом, в котором возникли общественные отношения – общественным местом. Законодатель активно пользуется данным термином и даже перечисляет те места, которые, по его мнению, надлежит относить к общественным, но определения данной категории не приводит.

Общественный порядок имеет свое содержание, наполнение. Элементы, его составляющие, подразделяют на элементы волевого, материального и правового характера.

Общественный порядок и общественную, а также личную,

безопасность нельзя рассматривать в качестве целого и его части, поскольку законодатель выделил их в качестве самостоятельных охраняемых объектов. Однако взаимосвязь их глубока. Следствием укрепления общественного порядка становится повышение безопасности, как личной, так и общественной.

По результатам исследования были сформулированы авторские определения общественного порядка и общественного места:

- общественный порядок – есть совокупность правил поведения индивидов, выступающих в роли субъектов общественных отношений, закрепленная в соответствии с требованиями законности, правопорядка и социальными установками, что существуют в обществе, и преследующая конкретную цель: обеспечить во всех жизненных сферах общественное спокойствие и надлежащую деятельность индивидов и коллективных образований в общественных местах;

- общественное место – это любое место свободного посещения, доступ к которому не ограничен, являющееся собственностью РФ, субъекта РФ, муниципального органа, а также транспорт, предназначенный для общественного пользования, другие места, вне зависимости от того, чьей собственностью они являются, в тот момент, когда в них проводятся мероприятия публичного характера, а также развлекательные и досуговые мероприятия.

Предлагаем также разработать и принять закон федерального уровня «Об общественном порядке и общественной безопасности», разместив в нем весь понятийный аппарат данного направления деятельности государственных структур. Здесь же провести разграничение полномочий в данном вопросе РФ, ее субъектов и муниципальных образований.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА СОТРУДНИКАМИ ОВД

2.1. Место и роль ОВД в системе государственной охраны общественного порядка

Общественный порядок в любом государстве не может обеспечить какая-либо одна структура, один орган, какими бы широкими полномочиями они не были наделены (такова специфика общественного порядка). Не является исключением из данного правила и Россия. В нашей стране данный вид деятельности осуществляют, прежде всего, ОВД, Росгвардия, иные органы, относимые к правоохранительным. Именно на них государство, в первую очередь, возлагает данную обязанность. Данный вывод следует из тех правовых актов, что регулируют деятельность указанных структур. Например, в Законе о полиции (в ст.1) обеспечение общественного порядка определено как то, для чего и существует, предназначена полиция.

В ст.2 Федерального закона от 03 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁴⁰ законодатель, перечисляя основные задачи Росгвардии, назвал в качестве таковых и участие в охране общественного порядка, и не просто назвал, а поместил данную задачу на первую позицию в перечне из девяти задач.

В соответствии с тем Приказом, что был издан совместно Росгвардией и МВД РФ 28 сентября 2018 г. № 430дсп/635дсп «Об утверждении Порядка организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами при выполнении задач по охране

⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 27 (ч.1). - Ст.4159.

общественного порядка и обеспечению общественной безопасности»⁴¹ Росгвардия может быть привлечена охранять общественный порядок, патрулировать улицы, если поступит запрос от МВД и ФСБ в лице их территориальных органов.

Охранять общественный порядок, должны также иные структуры: таможня, ФСБ, судебные исполнители, лесники, пожарные и др. Хотя, применительно к ним, уместнее использовать словосочетание «могут привлекаться», а не должны. Основная роль в охране общественного порядка принадлежит все же ОВД, ее сотрудникам.

Отметим, что ранее на законодательном уровне предпринимались попытки вовлечь в охрану общественного порядка органы местного самоуправления путем возложения на них данной обязанности. Правовым основанием для этого была, в первую очередь, ст.132 Конституции РФ, п.1 которой отнес обеспечение общественного порядка, к компетенции органом местного самоуправления. Для реализации конституционных положений последних наделили правом создавать органы общественного порядка своего – муниципального уровня, которые не входили в систему МВД РФ, но при этом являли собой ни что иное как правоохранительные формирования. Они были подчинены и подконтрольны органам местного самоуправления, ими же они и финансировались. По сути, это был эксперимент, в котором приняли участие не все субъекты РФ, а лишь некоторые, в т.ч. и Самарская область.

Однако эксперимент был признан неудачным. В 2000 г. специальным Указом Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» он был прекращен⁴². Причина такова: органы местного самоуправления в своем абсолютном большинстве не справились с

⁴¹ Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72105608/> (дата обращения: 19.05.2021).

⁴² Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 23. - Ст.2386.

обеспечением содержания муниципальной милиции, ее подразделений, выйдя за пределы тех нормативов, которые были предварительно рассчитаны. Формирование структур силового характера на базе милицейских подразделений, которые были бы подчинены муниципальным органам, было признано нецелесообразным, не соответствующим реалиям того времени⁴³. Позднее соответствующие изменения были внесены и в ст.132 Конституции РФ: из нее убрали указание на обеспечение общественного порядка.

Общественность также является субъектом, охраняющим общественный порядок. Она участвует в этой социально полезной деятельности через свои объединения – народные дружины, опираясь на уже упоминавшийся ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Однако, несмотря на существование множества субъектов, участвующих в охране общественного порядка, все-таки именно ОВД и Росгвардия занимают ведущее место в системе органов и структур, призванных обеспечивать общественный порядок, именно им отведена главная роль в данной деятельности. Предназначение иных указанных субъектов - оказание помощи ОВД и Росгвардии в охране общественного порядка, взаимодействие с ними, дополнение их деятельности соответствующими действиями в тех общественных местах, которые им подконтрольны.

Наличие у ОВД особой роли в рассматриваемой сфере особенно заметно в ситуациях, именуемых чрезвычайными, т.е. когда происходят аварии, акты терроризма, катастрофические события, беспорядки массового характера. Именно эти ситуации, как никакие другие угрожают жизни, здоровью, правам и свободам одновременно многих индивидов, налагая на сотрудников ОВД особые обязанности. В этих условиях от них требуется

⁴³ Шугрина Е.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности (к 70-летию со дня рождения профессора В.И. Фадеева) // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. - 2019. - № 9. - С.186-195.

компетентность и своевременность принятия мер, направленных на поддержание общественного порядка и защиту перечисленных человеческих ценностей. Только профессионализм, качественность и согласованность действий сотрудников ОВД в условиях ситуаций чрезвычайного характера способны обеспечить общественный порядок, а, значит, и реализовать те положения Конституции РФ, которые гарантируют индивиду его права и свободы.

Общественный порядок, будучи явлением сложным, комплексным, требует применения разных способов его охраны: административно-правового, уголовно-правового, оперативно-розыскного, гражданско-правового характера. ОВД активно используют первые три способа охраны. Дадим некоторые пояснения относительно перечисленных способов.

Административно-правовая охрана общественного порядка, ведется с помощью нормотворческих и организационных мер, а также мер административного воздействия, которые направлены на то, чтобы предупредить и пресечь правонарушения в рассматриваемой области, воздействовать на виновных методом наложения административных взысканий.

Содержание деятельности, направленной на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, составляют «административно-правовые отношения, складывающиеся и развивающиеся, во-первых, внутри органов в процессе организации практического решения задач обеспечения общественного порядка и безопасности; во-вторых, в ходе повседневной непосредственной охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности силами и средствами государственных органов и общественности»⁴⁴.

В первом случае речь идет об определении штатов, о подборе,

⁴⁴ Виприцкий Н.Н. Правовое регулирование и организация участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности: лекция. - Ставрополь: Краснодарский университет МВД РФ, 2013. - С.14.

расстановке и обучении кадров, выработке решений по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и об организации практического выполнения этих решений, осуществлении функций контроля и т.п., т.е. о внутриорганизационных отношениях (внутриорганизационная деятельность ОВД).

Во втором случае имеются в виду отношения, складывающиеся в связи с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, скажем, отношения, возникающие в связи с совершением гражданином административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность; отношения, возникающие в связи с обращением в органы внутренних дел предприятия, организации за разрешением на открытие производственной площади и т.д. Субъектами возникающих при этом отношений с участием органов внутренних дел могут быть граждане, органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, не подчиненные органам внутренних дел в служебном отношении⁴⁵. Рассматриваемые отношения присущи внешней административной деятельности органов внутренних дел, которая выражается в непосредственном обеспечении соблюдения гражданами, должностными лицами требований законодательства в сфере внутренних дел, в осуществлении мер, направленных на предупреждение, пресечение и привлечение к ответственности правонарушителей. При этом внутриорганизационная и внешняя деятельность органов внутренних дел взаимосвязаны и имеют главной задачей создание наиболее благоприятных условий для граждан и должностных лиц в сфере их труда, отдыха, удовлетворения различных потребностей, реализации прав и законных интересов.

Оперативно-розыскная охрана общественного порядка и общественной безопасности осуществляется в соответствии с законодательством с помощью оперативно-розыскных мероприятий и средств для

⁴⁵ Виприцкий Н.Н. Указ. соч. - С.14-15.

предотвращения и раскрытия преступлений, совершаемых в рассматриваемых сферах, а также розыска и задержания лиц, скрывающихся от суда и следствия, преступников.

Уголовно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности осуществляется с использованием уголовно-правовых средств, применением наказания к виновным лицам в порядке, установленном уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

Гражданско-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности заключается в применении гражданско-правовых средств, направленных на охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций от правонарушений, связанных с причинением морального или материального ущерба.

Наличие разных способов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обуславливает существование ряда организационно-правовых видов (направлений) деятельности, осуществляемых государственными органами во взаимодействии с общественными формированиями в этих сферах. Они имеют специфическое назначение и особенности. К основным общепризнанным направлениям деятельности органов внутренних дел относятся: административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная деятельность⁴⁶.

Деятельность ОВД, направленная на охрану общественного порядка, включает в себя: а) действия организационного характера по несению службы (организацию ее несения); б) выявление и пресечение преступных деяний и правонарушений, из числа предусмотренных административным законодательством; в) помощь потерпевшим от преступлений и иных правонарушений, а также тем, кто беспомощен, либо тем, кто находится в состоянии, которое угрожает жизни либо здоровью; г) организация тех действий, что должны последовать после выявления преступления или административного проступка, т.е. соответственно действий уголовно-

⁴⁶ Виприцкий Н.Н. Указ. соч. - С.16.

процессуальных либо производства по делам об административных правонарушениях.

Законодатель для выполнения задачи по обеспечению общественного порядка, наделил ОВД комплексом прав и обязанностей. Анализ ст.12 Закона о полиции позволяет указать на следующие из них:

1) прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

2) обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах;

3) обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством РФ содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

4) принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

5) оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-

исполнительной системы в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка при введении режима особых условий в исправительном учреждении в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством РФ;

б) в период избирательных компаний участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них⁴⁷.

Права полиции в рассматриваемой сфере на основании анализа ст.13 Закона о полиции могут быть сведены к следующим:

1) патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка;

2) требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан; в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их;

3) обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу

⁴⁷ Кулик О.В. Баланс прав и служебных обязанностей сотрудника органов внутренних дел: законодательное регулирование и практическая реализация // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2021. - № 1. - С.179-186.

их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов; составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

4) и др.⁴⁸

Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка, в силу своей многоплановости и разносторонности, требует участия в ней разных структурных звеньев (подразделений) ОВД. Одним из основных, по праву, может считаться подразделение обеспечения общественного порядка (ООП), относящееся к полиции. Данному подразделению присуща особенность, которая отличает его от других полицейских служб: оно участвует в решении большинства (практически всех) задач полиции.

Интересно, что понимание деятельности служб, занимающихся охраной общественного порядка у ученых и практических работников в разных странах неодинаково, отсюда и разница в их наименованиях. Такая ситуация может быть объяснена, в том числе, многоаспектностью рассматриваемой деятельности. Обозначенные службы именуются: 1) службами обеспечения общественного порядка - в субъектах РФ; 2) наружными службами полиции – в Монголии, Болгарии, Чехии; 3) административными службами – в Венгрии. Все наименования видятся объективно отвечающими тому роду деятельности, которым данные службы занимаются, тому, какими нормами регулируются (административные службы – деятельность служб в большинстве своем регулируется административными нормами)⁴⁹.

⁴⁸ Защита прав сотрудников органов внутренних дел: доктрина, практика, техника: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под ред. Д.Н. Архипова, В.М. Баранова. – М.: Проспект, 2019. – С.39-51.

⁴⁹ Кулаков Н.А. Лекция по дисциплине «Административная деятельность полиции»

Однако более корректным видится употребление первого варианта наименования, т.е. того, что используется в РФ, поскольку оно вбирает в себя как всю совокупность решаемых данной деятельностью задач, так и весь личный состав, все те полицейские аппараты и подразделения, которые охраняют общественный порядок, в формах административно-правового характера.

Рассматриваемая служба, будучи системой подразделений, трехзвенна. На вершине системы находится Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ. Оно осуществляет руководство общего характера всеми подразделениями ООП, входящими в эту систему. Свои функции оно реализует через предназначенные для этого аппараты в субъектах РФ. Главное управление – самостоятельная структурная единица МВД РФ, которая обеспечивает и осуществляет функции МВД в сфере охраны общественного порядка. Главное управление вырабатывает и реализует политику государства и нормативно-правовое регулирование в названной области (Приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 (ред. от 14.02.2020) «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵⁰). В качестве примера можно указать на разработанное им Наставление об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах», утв. Приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879 (ред. от 15.03.2021)⁵¹.

Следующим (вторым) звеном нашей системы являются управления,

по теме № 14 «Правовые и организационные основы деятельности полиции по охране общественного порядка». - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. - С.15.

⁵⁰ Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

⁵¹ Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

отделы и отделения обеспечения общественного порядка, МВД РФ тех республик, что входят в состав РФ, ГУМВД, УМВД России по субъекту РФ, а также подразделения полиции, относимые к строевым и специальным. Аппараты второго звена в рамках той компетенции, что им предоставлена, осуществляют руководство общего характера подразделениями ООП. Их задачей также является организация и проведение мероприятий по охране общественного порядка (на своем, разумеется, уровне). Структурно они представлены отделениями либо отделами.

Последнее звено - третье - объединяет в себе группы либо отделения, обеспечивающие общественный порядок, территориальных ОВД. К этому звену относятся и специальные строевые подразделения полиции из числа тех, что подчинены данным органам. Функции между инспекторским составом аппаратов, находящихся на третьем уровне системы, распределяются в соответствии с принципом линейности.

Определенные отличия присутствуют в построении системы подразделений ООП, действующих на транспорте. Именно транспорт как таковой, особенности его функционирования наложили свой отпечаток на строение указанной системы. Последнюю составили: соответствующее Управление (структурная единица уже упомянутого Главного управления), отделения (отделы) охраны общественного порядка, ОВД на транспорте; группы (отделения) охраны общественного порядка, ОВД на транспорте. В эту систему входят также те подразделения полиции – строевые и специальные, которые им подчинены.

Предназначение аппаратов, относимых к первому и второму звеньям системы, заключается, преимущественно, в осуществлении деятельности организационного характера, ежедневном руководстве, как организационном, так и методическом, подразделениями на местах из числа им подведомственных. Непосредственно на практике общественный порядок они не охраняют. Исключением становятся лишь ситуации, когда оперативная обстановка осложнена в силу каких-либо происшествий

чрезвычайного характера⁵².

Вся нагрузка по осуществлению на практике мер по охране общественного порядка, легла на аппараты ООП третьего звена. Именно они непосредственно работают с гражданами, организуют и поддерживают на местах общественный порядок, исполняют указания аппаратов вышестоящих звеньев, реализуют соответствующие мероприятия в конкретном городе, районе, транспортных объектах. Они также несут патрульно-постовую службу по охране общественного порядка.

Основное наполнение той деятельности, что осуществляют подразделения ООП ОВД, составляет принятие (причем непосредственное) мер, имеющих целью: предупредить, пресечь и раскрыть те правонарушения, что совершены в общественных местах, привлечь к ответственности виновных. Важнейшим направлением их работы являются также профилактирование правонарушений, разъяснение требований законодательства населению, пропагандирование права, обнаружение тех причин и условий, что привели к нарушению общественного порядка, и их устранение.

Силы ООП состоят, прежде всего, из сотрудников (личного состава) самих подразделений конкретного ОПП, а также сотрудников, относящихся к другим службам (подразделениям) ОВД. К ним относятся и лица, взаимодействующие с вышеперечисленными согласно установленного порядка.

Силы ООП обладают некоторыми особенностями: 1) многочисленностью (самые многочисленные силы ОВД); 2) вооруженностью (вооруженный отряд, который действует на основе законов, уставов специального характера, положений); 3) наличием разнообразных возможностей тактического характера для того, чтобы обеспечивать общественный порядок, бороться с преступностью; 4) тесным взаимодействием с теми объединениями общественности, что участвуют в

⁵² Кулаков Н.А. Указ. соч. - С.16.

охране общественного порядка⁵³.

Силы подразделений ООП в литературе подразделяют на четыре группы: 1) основные; 2) дополнительные; 3) силы, которые именуются приданными; 4) взаимодействующие.

К первой группе относятся сотрудники (личный состав) тех частей и подразделений ОВД, что охраняют общественный порядок, не в качестве дополнительной задачи своей деятельности, а в качестве непосредственной. Эту группу составляют:

- подразделения полиции и их личный состав, предназначенные для несения патрульно-постовой службы в границах района, города, на объектах транспорта. В МВД России созданы строевые и специальные подразделения – роты, батальоны, полки ППС, а также руководящий и инспекторский состав аппаратов данной службы МВД, ГУ МВД, УМВД России по субъектам, УТ;

- специальные моторизованные соединения и воинские части войск национальной гвардии Российской Федерации, поскольку они предназначены для несения патрульно-постовой службы, участия в обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и решения других задач. Руководители УМВД России по субъектам РФ в отношении воинских частей оперативного назначения (на период выполнения задач по охране общественного порядка) являются старшими оперативными начальниками;

- сотрудники специальных учреждений полиции (приемников-распределителей, специальных приемников, центров социальной реабилитации). Они обеспечивают специальные функции по охране общественного порядка⁵⁴.

⁵³ Мусаев М.Ш. Охрана общественного правопорядка // Молодой ученый. - 2021. - № 3. - С.197-199.

⁵⁴ Куянова А.В., Юрицин А.Е. Организационно-правовые и тактические основы деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации // Алтайский юридический вестник. - 2015. - № 1. - С.63-67.

Дополнительные силы. Как было сказано, в составе полиции имеются и другие службы, которые выполняют свои линейные задачи путем выделения соответствующих видов нарядов. Такими видами являются посты и патрули дорожно-патрульной службы ГИБДД. Кроме того, к дополнительным силам по охране общественного порядка следует отнести наряды вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ. Для перечисленных подразделений охрана общественного порядка является дополнительной задачей. Таким образом, эти силы относятся к дополнительным силам патрульно-постовой службы полиции⁵⁵.

Приданные силы – это передаваемые на определенное время в ОВД с учетом сложившейся оперативной обстановки подразделения для усиления охраны общественного порядка. К ним могут быть отнесены: а) части, подразделения вооруженных сил Министерства обороны РФ; б) специальные подразделения войск национальной гвардии РФ; в) личный состав слушателей и курсантов образовательных учреждений МВД России (например, курсанты Санкт-Петербургского университета МВД России в качестве приданных сил выполняют задачи по охране общественного порядка на различных мероприятиях, проводимых в Санкт-Петербурге: военный Парад победы 9 мая, демонстрация трудящихся и профсоюзов посвященная празднованию «Дня международной солидарности трудящихся» 1 мая, футбольные матчи и др.

Патрульно-постовая служба полиции (далее – ППСП) – это одно из направлений административной деятельности полиции, реализуемое специально назначенными нарядами, которые несут службу в форменной одежде на уличных постах и маршрутах патрулирования с целью обеспечения безопасности личности, общественного порядка, и общественной безопасности, а также противодействия преступности (Устав патрульно-постовой службы полиции, утв. Приказом МВД РФ от 29 января

⁵⁵ Куянова А.В., Юрицин А.Е. Указ. соч. - С.65.

2008 г. № 80⁵⁶). ППСП - это основное подразделение, обеспечивающее охрану общественного порядка и борьбу с преступными посягательствами на улицах, транспортных магистралях, вокзалах, аэропортах и в иных общественных местах, в том числе при проведении массовых мероприятий.

Следовательно, в настоящее время охрана общественного порядка, организована комплексно. Силы и средства расставлены согласованно с опорой на единый план, на наряды различных служб (подразделений) возложены обязанности взаимного характера, управление ими централизовано, службы (подразделения) тесно взаимодействуют между собой, поскольку лишь действуя совместно можно с успехом бороться с теми правонарушениями, что совершаются в общественных местах.

2.2. Проблемные вопросы и актуальные направления обеспечения общественного порядка сотрудниками ОВД

Проблемы, связанные с обеспечением ОВД общественного порядка, хорошо просматриваются на примере деятельности в 2020 г. соответствующих структур Самарской области.

В 2020 г. в среднем, ежесуточно, для обеспечения общественного порядка на улицах и в иных общественных местах области выставлялось 434 наряда (ППСП - 121, ГЗ ВО - 127, ДПС ГИБДД - 186), которыми при 12 часовом графике несения службы перекрываются лишь 3,3% предусмотренных маршрутов патрулирования, из них подразделениями ППСП только 1,8%, что, в свою очередь, является недостаточным, в связи с чем, немаловажное значение имеет рациональное использование сил и средств, задействованных в обеспечении общественного порядка, и эффективное управление нарядами при организации мероприятий по

⁵⁶ Российская газета. - 2008. - 14 февраля.

раскрытию преступлений по «горячим следам»⁵⁷.

При этом, в территориальных органах МВД России на районном уровне области продолжается практика привлечения нарядов ППС, задействованных в охране общественного порядка на маршрутах патрулирования, при проведении массовых мероприятий, на охрану мест происшествия, а также осуществление проверок граждан по месту их жительства.

Эффективность работы нарядов ППС по раскрытию преступлений (лица по которым установлены) увеличилась на 4,6% (с 1804 до 1887), в том числе совершенных в общественных местах - на 10,6% (с 1205 до 1333), на улицах - на 1,4% (с 428 до 434).

При этом, нарядами ППС раскрыто лишь 4,9% совершенных на улицах области преступлений (из 8904 зарегистрированных раскрыто ППС - 434). Из совершенных уличных умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, нарядами ППС раскрыто только 7,7% (из 91 зарегистрированного, раскрыто ППС - 7, краж чужого имущества - 1,9% (из 3003 зарегистрированных, раскрыто ППС - 56), грабежей - 14,1%, (из 340 зарегистрированных, раскрыто ППС - 48), разбоев - 5,9% (из 34 зарегистрированных, раскрыто ППС - 2)⁵⁸.

Количество преступлений, раскрытых нарядами ППС «по горячим следам», увеличилось на 3,5% (с 202 до 209). Вместе с тем, только 11,0% раскрытых нарядами ППС преступлений раскрыты «по горячим следам». В ходе тренировок, проведенных в 2020 г. сотрудниками УООП ГУ МВД России по Самарской области по отработке навыков работы служб по раскрытию преступлений «по горячим следам», выявлялись недостатки, влияющие на эффективность работы нарядов, задействованных в обеспечении общественного порядка, а именно: недостаточная

⁵⁷ Оперативная обстановка в Самарской области за 2020 год: официальный сайт Главного управления МВД РФ по Самарской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/document/22897784> (дата обращения: 19.05.2021).

⁵⁸ Оперативная обстановка в Самарской области за 2020 год: официальный сайт Главного управления МВД РФ по Самарской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/document/22897784> (дата обращения: 19.05.2021).

оперативность и неслаженность действий задействованных сотрудников в раскрытии «условного» преступления, длительность в уточнении примет преступника и данных похищенного имущества, передачи ориентировок. В результате «условные преступники» не были задержаны.

За административные правонарушения в 2020 году сотрудниками ППСП выявлено 31149 граждан (-11,2%, АППГ - 35085). Нагрузка на одного сотрудника ППСП по выявлению административных правонарушений составила - 27,13 правонарушений (АППГ - 29,61).

Снижение эффективности работы нарядов подразделений ППСП по выявлению и раскрытию преступлений, применению административного законодательства обусловлено, ослаблением контроля за их несением службы на маршрутах патрулирования, ненадлежащей организацией проведения ежедневных инструктажей и подведения итогов работы за смену.

Периодичность проверок несения службы нарядами ППСП не соблюдается, допускаются факты формальных проверок со стороны ответственных от руководства территориального органа и участковых уполномоченных полиции.

В результате патрульно-постовые наряды на маршрутах патрулирования службу несут пассивно, допускается покидание маршрутов патрулирования без служебной необходимости, длительный простой автопатрулей.

За недостатки в организации обеспечения общественного порядка на улицах и других общественных местах, ненадлежащее исполнение требований нормативных правовых актов МВД России и правовых актов ГУ МВД России по Самарской области в 2020 г. УОООП ГУ МВД России по Самарской области инициировано проведение 41 служебной проверки, по результатам которых 113 сотрудников привлечены к дисциплинарной ответственности.

Отсутствие должного внимания и контроля со стороны руководства территориальных органов МВД России на районном уровне за служебной

деятельностью подчиненных сотрудников, создают предпосылки к нарушениям личным составом служебной дисциплины и законности⁵⁹.

Недостаточной, по результатам 2020 г., была признана и профилактика правонарушений, совершаемых индивидами в общественных местах.

Установлено, что основной категорией граждан, совершающих преступления в общественных местах, являются:

- лица, ранее совершавшие преступления (прирост +12,1% по сравнению с 2019 г., с 5429 до 6087, что составляет 63,9% от числа расследованных), в особенности убийства (+350,0%, с 4 до 18), преступления, связанные с умышленным причинением тяжкого вреда здоровью (+11,5%, с 52 до 58), насильственные действия сексуального характера (+333,3%, с 3 до 13), грабежи (+13,0%, с 415 до 469), неправомерные завладения автотранспортом (+7,2%, с 139 до 149);

- несовершеннолетние (+36,0%, с 467 до 635, что составляет 6,7% от числа расследованных), в особенности кражи чужого имущества (+14,1%, с 256 до 292), мелкие хищения лицами, подвергнутыми административному наказанию (+414,3%, с 14 до 72), неправомерные завладения автотранспортом (+100,0%, с 17 до 34), сбыт наркотических средств (+131,3%, с 57 до 132);

- иностранные граждане (+52,7%, с 330 до 504, что составляет 5,3% от числа расследованных), в особенности преступления, связанные с умышленным причинением средней тяжести вреда здоровью (+140,0%, с 5 до 12), грабежи (+90,9%, с 11 до 21), сбыт наркотических средств (+631,4%, с 35 до 256);

- безработные и лица без постоянного источника дохода (+16,6%, с 5912 до 6895, что составляет 72,4% от числа расследованных), в особенности убийства (+171,4%, с 7 до 19), преступления, связанные с умышленным

⁵⁹ Ульянов А.Д. Контроль служебной деятельности как способ обеспечения исполнительской дисциплины в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. - 2018. - № 1. - С.94-99; Ишмаева Т.П., Шаймарданова С.М. Контроль и надзор за деятельностью полиции России как способ обеспечения законности // Правопорядок: история, теория, практика. - 2019. - № 1. - С.66-72.

причинением тяжкого вреда здоровью (+8,6%, с 58 до 63), насильственные действия сексуального характера (+100,0%, с 5 до 10), кражи чужого имущества (+2,3%, с 1907 до 1950), мелкие хищения лицами, подвергнутыми административному наказанию (+51,6%, с 993 до 1505), грабежи (+11,1%, с 397 до 441), сбыт наркотических средств (+65,3%, с 683 до 1129)⁶⁰.

Автором настоящего исследования во время прохождения преддипломной практики в марте 2021 г. в Отделе МВД России по городу Чапаевску в подразделении патрульно-постовой службы полиции был изучен план комплекса мероприятий под условным наименованием «Правопорядок», который проводится на основании анализа уличной преступности, с изданием приказа начальником территориального органа. Целями КМ «Правопорядок» являются: стабилизация криминогенной обстановки, связанной с ростом уличной преступности, а так же укрепление правопорядка, повышение эффективности деятельности территориального органа; предупреждение преступлений, выявление правонарушений на лицах и общественных местах. Участвуют в проведении КМ «Правопорядок» подразделения: ООП, УУП и ПДН, ГИБДД, ЭКО, Росгвардия, после проведения мероприятия, подводятся результаты работы⁶¹.

Было установлено, что статистика в О МВД России по г. Чапаевску о формах обеспечения общественного порядка не ведется. Согласно нормам выставления нарядов ОВ ППСП, согласно плану единой дислокации ежедневно из года в год выставляется два автомобильных наряда и один пеший наряд (ОВ ППСП).

Кроме того, личный состав О МВД России по г. Чапаевску, в том числе и из числа подразделения ОВ ППСП привлекается к охране общественного порядка при проведении культурно-массовых, спортивных мероприятий.

⁶⁰ Оперативная обстановка в Самарской области за 2020 год: официальный сайт Главного управления МВД РФ по Самарской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/document/22897784> (дата обращения: 19.05.2021).

⁶¹ Отчет о прохождении преддипломной практики в отделе МВД России по городу Чапаевску в патрульно - постовой службе полиции О МВД России по городу Чапаевску Дурнева Е.В. Чапаевск, 2021.

Основной личный состав осуществляет охрану общественного порядка путем патрулирования, оцепления, блокирования участков местности. На охрану общественного порядка создается приказ. Начальником ОМВД России по г. Чапаевску назначается старший во время проведения массовых мероприятий, которому личный состав докладывает о результатах несения службы. Создается резервная группа, которая в любой момент в случае ухудшения оперативной обстановки, выдвигается к месту проведения массовых мероприятий.

Автор настоящего исследования во время прохождения преддипломной практики принимал участие под руководством руководителя практики, в мероприятиях по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений. Принимал участие в ОПМ «Должник», гражданам вручались постановления для оплаты административных штрафов; «МАК» с целью недопущения совершения преступлений и административных правонарушений в области незаконного приобретения, хранения, перевозки распространения наркотических средств, психотропных веществ. Проверялись лица, состоящие на учете в О МВД, патрулировались улицы города. В случае выявления лиц, находящихся по внешним признакам в состоянии наркотического опьянения, направлялись на медицинское освидетельствование; «Арсенал» с целью соблюдения законодательства в области хранения оружия.

Под руководством руководителя практики были заполнены уведомления гражданам с использованием компьютера. Граждане уведомлялись о результатах проведения проверок по их сообщениям и заявлениям в рамках УПК РФ и КоАП РФ. Так же были подготовлены запросы в организации, с целью предоставления необходимой информации (суд, УФМС, ЧЦГБ, психоневрологический и наркологический диспансеры, другие территориальные органы). Заполнялись также бланки повесток о вызове граждан в подразделения СО, ОД, О УУП и ПДН. Заполнялась документация по выдаче номерных бланков (административных протоколов).

Было установлено, что стационарных постов в ОМВД России по г. Чапаевску не имеется. При несении службы в составе патруля на маршруте патрулирования ПА-11 (от ул. Володарской до ул. Сазонова, от ул. Ленина до ул. Железнодорожная) составлен проект материала об административном правонарушении, предусмотренный ч.1 ст. 20.1 КоАП РФ, который состоит из объяснения правонарушителя, двух протоколов опроса свидетеля, административного протокола и информации из баз данных «ИБД-Р» и «Следопыт-М» (в отсутствии документа, удостоверяющего личность).

Одной из задач преддипломной практики было выявление количества нарушений закона сотрудниками ОВД, допущенные ими при обеспечении общественного порядка за последние 3-5 лет. Автором настоящего исследования было установлено, что во время обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий за последние 3-5 лет нарушение закона сотрудниками ОМВД России по г. Чапаевску, в том числе и подразделением ОВ ППСП не допущено. Во время несения службы на маршрутах патрулирования сотрудниками ОВ ППСП, встречаются случаи жалоб на сотрудников в надзирающие органы. При проведении служебных проверок, нарушения закона не находили своего подтверждения.

Думается, что правоприменителю следует работать над повышением эффективности своей деятельности в части обеспечения общественного порядка. Для этого следует: 1) усилить профилактическую работу сил всех подразделений территориальных ОВД с безработными и лицами, не имеющими постоянный источник дохода, несовершеннолетними, иностранными гражданами, а также лицами, ранее совершавшими преступления; 2) рационально использовать силы и средства из числа тех, что задействованы в обеспечении общественного порядка, для чего увеличить число нарядов, патрулирующих улицы, не допускать их простоя; 3) усилить контроль за несением службы лицами, охраняющими общественный порядок, не допускать формальных проверок.

Проведенное изучение обеспечения общественного порядка ОВД,

позволило сделать вывод о том, что существуют проблемы законодательного характера, не позволяющие ОВД действовать более эффективно при обеспечении общественного порядка. Причем во многом они касаются поддержания общественного порядка в тот момент, когда готовятся и проводятся мероприятия массового и публичного характера. В этих случаях задача обеспечения надлежащей охраны общественного порядка решается наделением полиции права провести личный осмотр человека, равно как и тех вещей, что находятся при нем в этот момент. Для этого во время прохода людей в те места, где будут проводиться обозначенные мероприятия, дозволительно использовать технические средства специального назначения (к каковым относятся и служебные собаки). Если индивид возражает против осмотра, не дает его провести, полиция полномочна не допустить его на мероприятие.

Проведение личного осмотра граждан, а равно их вещей, не исключает, а скорее, даже предполагает), что в этом осмотре будут участвовать не только сотрудники полиции, но и иные лица (например, организаторы вышеназванных мероприятий, контролеры-распорядители на мероприятиях спортивного плана, частные охранники. Такая ситуация с позиции практики является обыденной. Однако законодательно она не закреплена. Термин «личный осмотр граждан, осмотр вещей, находящихся при них» в нормах права не содержится, равно как отсутствует здесь и процедура проведения такого осмотра. Предполагается, что осмотр граждан и их вещей не будет сводиться к простому визуальному, поскольку потребуются, чтобы они открыли ручную кладь, распахнули верхнюю одежду. Ученые считают логичным, что применение названной меры требует наличия каких-либо фактических оснований, документально не оформляется. Многие из них считают, что термин «личный осмотр граждан, осмотр вещей, находящихся при них» фактически не отражает суть самой этой процедуры. О том, что законодательство в этой части несовершенно, писали Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов. При этом они обращали внимание на отсутствие в

административном праве такого понятия, как личный осмотр⁶².

Действительно, содержание проводимых действий и их наименование не совпадают. Само слово «осмотр» в словаре русского языка С.И. Ожегова поясняется как «смотреть, оглядывание»⁶³, т.е. физически на то, что осматривается, мы не воздействуем, действуя лишь визуально. Однако в реальности, отмечает А.Г. Бачурин, при осмотре, который проводится на акциях массового характера, уполномоченные на то субъекты могут хлопать одежду граждан, ощупывать складки одежды, манжеты рукавов и т.д., т.е. контактировать с индивидом или его вещами физически⁶⁴. Отличия рассматриваемой процедуры от личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст.27.7 КоАП РФ) очевидны. Думается, здесь большее сходство можно проследить в таких процедурах, как наружный досмотр, досмотр пассажиров, багажа. В приложении № 2 к настоящей работе приведена таблица, позволяющая наглядно уяснить сходства и отличия данных мероприятий.

Таким образом, самым оптимальным решением проблемы (с точки зрения конструкции правовой нормы) было бы закрепление термина «досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей», в частности в п.18 ч.1 ст.13 Закона о полиции. В этом случае применение физического воздействия станет оправданным не только с позиций охраны общественного порядка, но и с позиций права, т.е. станет законным.

Поэтому представляется возможным, согласившись с предложением

⁶² Копенкина Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. - 2015. - № 4. - С.92-96.

⁶³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка онлайн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/osmotret/20332/> (дата обращения: 19.05.2021).

⁶⁴ Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2019. - С.15.

А.Г. Бачурина, рекомендовать законодателю внести изменения в п.18 ч.1 ст.13 Закона о полиции, изложив его так: «18) осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному досмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места»⁶⁵. То есть вместо слова «осмотр» - слово «досмотр», что более верно.

Кроме того, сделать деятельность полиции по обеспечению общественного порядка, более эффективной при проведении мероприятий публичного и массового характера, мог бы пересмотр тех оснований для применения огнестрельного оружия, что установлены законодательством. Смысл такого пересмотра: необходимость дополнения ч.3 ст.23 Закона о полиции пунктом 1.1) следующего содержания: «для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо не выполняет требование сотрудника полиции об остановке и пытается проехать в зону проведения массового или публичного мероприятия, создавая угрозу жизни и здоровью граждан».

Выводы по главе 2.

Несмотря на существование множества субъектов, участвующих в охране общественного порядка, именно ОВД (наряду с Росгвардией) занимают ведущее место в системе органов и структур, призванных обеспечивать общественный порядок, именно им отведена главная роль в данной деятельности. Предназначение иных указанных субъектов - оказание помощи ОВД и Росгвардии в охране общественного порядка, взаимодействие с ними, дополнение их деятельности соответствующими действиями в тех

⁶⁵ Бачурин А.Г. Указ. соч. - С.15-16.

общественных местах, которые им подконтрольны. Наличие у ОВД особой роли в рассматриваемой сфере особенно заметно в ситуациях, именуемых чрезвычайными, т.е. когда происходят аварии, акты терроризма, катастрофические события, беспорядки массового характера.

Деятельность ОВД, направленная на охрану общественного порядка, включает в себя: а) действия организационного характера по несению службы (организацию ее несения); б) выявление и пресечение преступных деяний и правонарушений, из числа предусмотренных административным законодательством; в) помощь потерпевшим от преступлений и иных правонарушений, а также тем, кто беспомощен, либо тем, кто находится в состоянии, которое угрожает жизни либо здоровью; г) организация тех действий, что должны последовать после выявления преступления или административного проступка, т.е. соответственно действий уголовно-процессуальных либо производства по делам об административных правонарушениях.

Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка, в силу своей многоплановости и разносторонности, требует участия в ней разных структурных звеньев (подразделений) ОВД. Одним из основных, по праву, может считаться подразделение обеспечения общественного порядка (ООП), относящееся к полиции. Силы ООП обладают некоторыми особенностями: 1) многочисленностью (самые многочисленные силы ОВД); 2) вооруженностью (вооруженный отряд, который действует на основе законов, уставов специального характера, положений); 3) наличием разнообразных возможностей тактического характера для того, чтобы обеспечивать общественный порядок, бороться с преступностью; 4) тесным взаимодействием с теми объединениями общественности, что участвуют в охране общественного порядка.

Следовательно, в настоящее время охрана общественного порядка, организована комплексно. Силы и средства расставлены согласованно с опорой на единый план, на наряды различных служб (подразделений)

возложены обязанности взаимного характера, управление ими централизованно, службы (подразделения) тесно взаимодействуют между собой, поскольку лишь действуя совместно можно с успехом бороться с теми правонарушениями, что совершаются в общественных местах.

Анализ практики обеспечения общественного порядка в Самарской области в 2020 г. позволил выявить ряд недостатков в деятельности ОВД в этой сфере и сформулировать некоторые предложения по их устранению.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, рассмотрев вопросы темы, можно сделать следующие выводы.

Российский законодатель активно использует понятие «общественный порядок», не давая при этом ни в одном из нормативно-правовых актов его толкования. Российская доктрина стремится восполнить данный пробел, рассматривая это понятие с двух сторон: с широкой и узкой.

Ученые единодушны в понимании сути общественного порядка в широком смысле, видя в нем социальную категорию, вбирающую в себя систему общественных отношений одновременно волевого и идеологического характера, которые predetermined экономикой и характеризуются соответствием поведения их субъектов тем социальным нормам (как правовым, так и неправовым), что господствуют в обществе. Наполнение данной категории составляют только те общественные отношения и связи, которые являются социально значимыми. Именно они неприкосновенны и охраняемы государством и обществом.

Общественный порядок в узком смысле понимается учеными по-разному, но все они солидарны в том, что общественный порядок: 1) находится в зависимости от той системы общественных отношений, которая складывается в конкретном обществе под влиянием конкретной социально-экономической и правовой политики, проводимой в отдельно взятой стране; 2) может быть установлен и санкционирован только государством, устанавливающим и применяющим для этого социальные нормы; 3) нацелен на то, чтобы обеспечить спокойствие в обществе, возможность нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности; 4) продиктован особым местом, в котором возникли общественные отношения – общественным местом. Законодатель активно пользуется данным термином и даже перечисляет те места, которые, по его мнению, надлежит относить к общественным, но определения данной категории не приводит.

Общественный порядок имеет свое содержание, наполнение. Элементы, его составляющие, подразделяют на элементы волевого, материального и правового характера.

Общественный порядок и общественную, а также личную, безопасность нельзя рассматривать в качестве целого и его части, поскольку законодатель выделил их в качестве самостоятельных охраняемых объектов. Однако взаимосвязь их глубока. Следствием укрепления общественного порядка становится повышение безопасности, как личной, так и общественной.

Несмотря на существование множества субъектов, участвующих в охране общественного порядка, именно ОВД (наряду с Росгвардией) занимают ведущее место в системе органов и структур, призванных обеспечивать общественный порядок, именно им отведена главная роль в данной деятельности. Предназначение иных указанных субъектов - оказание помощи ОВД и Росгвардии в охране общественного порядка, взаимодействие с ними, дополнение их деятельности соответствующими действиями в тех общественных местах, которые им подконтрольны.

Наличие у ОВД особой роли в рассматриваемой сфере особенно заметно в ситуациях, именуемых чрезвычайными, т.е. когда происходят аварии, акты терроризма, катастрофические события, беспорядки массового характера.

Деятельность ОВД, направленная на охрану общественного порядка, включает в себя: а) действия организационного характера по несению службы (организацию ее несения); б) выявление и пресечение преступных деяний и правонарушений, из числа предусмотренных административным законодательством; в) помощь потерпевшим от преступлений и иных правонарушений, а также тем, кто беспомощен, либо тем, кто находится в состоянии, которое угрожает жизни либо здоровью; г) организация тех действий, что должны последовать после выявления преступления или административного проступка, т.е. соответственно действий уголовно-

процессуальных либо производства по делам об административных правонарушениях.

Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка, в силу своей многоплановости и разносторонности, требует участия в ней разных структурных звеньев (подразделений) ОВД. Одним из основных, по праву, может считаться подразделение обеспечения общественного порядка (ООП), относящееся к полиции. Данному подразделению присуща особенность, которая отличает его от других полицейских служб: оно участвует в решении большинства (практически всех) задач полиции.

Силы ООП обладают некоторыми особенностями: 1) многочисленностью (самые многочисленные силы ОВД); 2) вооруженностью (вооруженный отряд, который действует на основе законов, уставов специального характера, положений); 3) наличием разнообразных возможностей тактического характера для того, чтобы обеспечивать общественный порядок, бороться с преступностью; 4) тесным взаимодействием с теми объединениями общественности, что участвуют в охране общественного порядка.

Следовательно, в настоящее время охрана общественного порядка, организована комплексно. Силы и средства расставлены согласованно с опорой на единый план, на наряды различных служб (подразделений) возложены обязанности взаимного характера, управление ими централизовано, службы (подразделения) тесно взаимодействуют между собой, поскольку лишь действуя совместно можно с успехом бороться с теми правонарушениями, что совершаются в общественных местах.

Анализ практики обеспечения общественного порядка в Самарской области в 2020 г. позволил выявить ряд недостатков в деятельности ОВД в этой сфере: снизилась эффективность работы нарядов подразделений ППС по выявлению и раскрытию преступных деяний и административных правонарушений; ослаблен контроль за их несением службы на маршрутах патрулирования; не надлежаще организовано проведение ежедневных

инструктажей и подведение итогов работы за смену; не соблюдение периодичности проверок; существуют факты формальных проверок со стороны ответственных от руководства территориального органа ОВД и участковых уполномоченных полиции; пассивное несение службы соответствующими патрулями; длительный простой автопатрулей; недостаточная оперативность и неслаженность действий сотрудников в раскрытии преступных деяний и административных правонарушений, совершенных в общественных местах; длительность в уточнении примет преступника и данных похищенного имущества, передачи ориентировок; нерациональное использование сил и средств, задействованных в обеспечении общественного порядка; недостаточная эффективность профилактирования.

В целях совершенствования правовой регламентации обеспечения общественного порядка представляется возможным порекомендовать законодателю следующее:

1) разработать и принять закон федерального уровня «Об общественном порядке и общественной безопасности», разместив в нем весь понятийный аппарат данного направления деятельности государственных структур. Здесь же провести разграничение полномочий в данном вопросе РФ, ее субъектов и муниципальных образований;

2) закрепить на законодательном уровне понятия общественного порядка и общественного места:

- общественный порядок – есть совокупность правил поведения индивидов, выступающих в роли субъектов общественных отношений, закрепленная в соответствии с требованиями законности, правопорядка и социальными установками, что существуют в обществе, и преследующая конкретную цель: обеспечить во всех жизненных сферах общественное спокойствие и надлежащую деятельность индивидов и коллективных образований в общественных местах;

- общественное место – это любое место свободного посещения, доступ

к которому не ограничен, являющееся собственностью РФ, субъекта РФ, муниципального органа, а также транспорт, предназначенный для общественного пользования, другие места, вне зависимости от того, чьей собственностью они являются, в тот момент, когда в них проводятся мероприятия публичного характера, а также развлекательные и досуговые мероприятия;

3) закрепить термин «досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей», внося изменения, в частности, в п.18 ч.1 ст.13 Закона о полиции. То есть заменив слова (они встречаются здесь два раза) «осмотр» - на слова «досмотр». В этом случае применение физического воздействия, а не только визуального, станет оправданным с позиции права, т.е. законным;

4) дополнить ч.3 ст.23 Закона о полиции пунктом 1.1) следующего содержания: «для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо не выполняет требование сотрудника полиции об остановке и пытается проехать в зону проведения массового или публичного мероприятия, создавая угрозу жизни и здоровью граждан».

Правоприменителю следует работать над повышением эффективности своей деятельности в части обеспечения общественного порядка. Для этого следует: 1) усилить профилактическую работу всех подразделений территориальных ОВД с безработными и лицами, не имеющими постоянный источник дохода, несовершеннолетними, иностранными гражданами, а также лицами, ранее совершавшими преступления; 2) рационально использовать силы и средства из числа тех, что задействованы в обеспечении общественного порядка, для чего увеличить число нарядов, патрулирующих улицы, не допускать их простоя; 3) усилить контроль за несением службы лицами, охраняющими общественный порядок, не допускать формальных проверок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 35. - Ст.3513.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года): с учетом поправок, внес. законами Рос. Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ; от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. - 2020. - 04 июля.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // **Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст.1;** Российская газета. - 2021. - 31 мая.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. - **1996. - № 25. - Ст.2954;** - 2021. - № 15 (ч.1). - Ст.2426.

5. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // **Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 27 (ч.1). - Ст.4159;** Российская газета. - 2021. - 31 мая.

6. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (с изм. от 31.12.2017) // **Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 14. - Ст.1536;** - 2018. - № 1 (ч.1). - Ст.81.

7. О полиции: федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // **Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 7. - Ст.900;** - 2021. - № 15. - Ст.2447.

8. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // **Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 1. - Ст.2;** Российская газета. - 2020. - 12 ноября.

9. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 24. - Ст.3740.

10. О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления: указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 23. - Ст.2386.

11. Устав патрульно-постовой службы полиции, утв. Приказом МВД РФ от 29 января 2008 г. № 80 // Российская газета. - 2008. - 14 февраля.

12. Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Самарской области: закон Самарской области от 07 декабря 2009 г. № 138-ГД (ред. от 14.10.2019) // Волжская коммуна. - 2009. - 09 декабря.

13. Об административных правонарушениях на территории Самарской области: закон Самарской области от 01 ноября 2007 г. № 115-ГД (с изм. от 18.05.2021) // Волжская коммуна. - 2007. - 07 ноября.

14. Об утверждении Порядка содержания домашних животных на территории Самарской области: постановление Правительства Самарской области от 30 декабря 2019 г. № 1034 // Волжская коммуна. - 2020. - 15 января.

15. О безопасности: закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (утратил силу) // Российская газета. - 1992. - 06 мая.

Научная и учебная литература

16. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / К.С. Бельский. - М.: Дело и Сервис, 2004. - 814 с.

17. Виприцкий Н.Н. Правовое регулирование и организация участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности: лекция / Н.Н. Виприцкий. - Ставрополь: Краснодарский университет МВД РФ, 2013. - 22 с.

18. Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка / М.И. Еропкин // Проблемы теории и практики административной ответственности: сб. науч. трудов. - М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1983. - С.3-15.

19. Исторический опыт участия органов и войск НКВД – МГБ – МВД СССР в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности (1939-1960 гг.): монография / под ред. Р.А. Марцинюка. - М.: Ред. журнала «На боевом посту», 2019. - 120 с.

20. Кулаков Н.А. Лекция по дисциплине «Административная деятельность полиции» по теме № 14 «Правовые и организационные основы деятельности полиции по охране общественного порядка» / Н.А. Кулаков. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. -46 с.

21. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин. - М.: Акад. МВД СССР, 1975. - 194 с.

22. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации / А.И. Стахов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. - 199 с.

23. Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект / С.С. Яценко. - Киев, 1986. - 124 с.

Диссертации и авторефераты

24. Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.Г. Бачурин. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2019. - 32 с.

25. Жильский Н.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме обеспечения общественного порядка и безопасности граждан: организационно-правовой анализ: дисс. ... докт. юрид. наук / Н.Н. Жильский. - СПб.: СПбУ МВД России, 2000. - 296 с.

Материалы периодической печати

26. Антонов А.В. Правовая сущность понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» / А.В. Антонов // Молодой ученый. - 2021. - № 13. - С.134-137.

27. Бондарев Д.А. Сравнительный анализ дефиниций «общественная безопасность» и «общественный порядок» во Франции, в Австрии, ФРГ, США, Канаде и России / Д.А. Бондарев, Е.А. Фирсова // Рос. следователь. - 2010. - № 7. - С.39-43.

28. Босхамджиева Н.А. Вопросы понятия «общественная безопасность»: зарубежный опыт / Н.А. Босхамджиева // Административное право и процесс. - 2011. - № 7. - С.27-35.

29. Гончаров С.П. Теоретико-правовое исследование соотношения общественного порядка и общественной безопасности / С.П. Гончаров // Бизнес. Образование. Право. - 2017. - № 2. - С.254-258.

30. Гришаев П.И. Советское уголовное право: преступления против общественной безопасности и порядка. Часть Особенная / П.И. Гришаев. - М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1959. - Вып.10. - 40 с.

31. Защита прав сотрудников органов внутренних дел: доктрина, практика, техника: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под ред. Д.Н. Архипова, В.М. Баранова. – М.: Проспект, 2019. – С.39-51.

32. Ишмаева Т.П. Контроль и надзор за деятельностью полиции России как способ обеспечения законности / Т.П. Ишмаева, С.М. Шаймарданова // Правопорядок: история, теория, практика. - 2019. - № 1. - С.66-72.

33. Калустов Р.Г. Общественный порядок: понятие и содержание категории / Р.Г. Калустов // Социология и право. - 2020. - № 2. - С.95-99.

34. Керимова С.Н. Особенности административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность / С.Н. Керимова // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. - 2020. - № 1. - С.74-78.

35. Кокорев В.Г. К вопросу о понятии общественного порядка в контексте уголовно-правовой квалификации и разграничения преступлений от административных правонарушений / В.Г. Кокорев // Актуальные проблемы государства и права. - 2020. - № 13. - С.123-130.

36. Копенкина Л.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте / Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. - 2015. - № 4. - С.92-96.

37. Коротких А.Г. К дискуссии о понятии «общественный порядок»: проблемы применения в административном законодательстве / А.Г. Коротких // Вестник ВГУ. - 2016. - № 2. - С.159-171.

38. Кулик О.В. Баланс прав и служебных обязанностей сотрудника органов внутренних дел: законодательное регулирование и практическая реализация / О.В. Кулик // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2021. - № 1. - С.179-186.

39. Куянова А.В. Организационно-правовые и тактические основы деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации / А.В. Куянова, А.Е. Юрицин // Алтайский юридический вестник. - 2015. - № 1. - С.63-67.

40. Микаилов С.М. Общественная безопасность как понятие и как стратегический национальный приоритет в сфере обеспечения национальной безопасности / С.М. Микаилов, А.Н. Богомолов // Молодой ученый. - 2017. - № 39. - С.68-71.

41. Мусаев М.Ш. Охрана общественного правопорядка / М.Ш. Мусаев // Молодой ученый. - 2021. - № 3. - С.197-199.

42. Сергеева А.А. Проблема интерпретации социально-правовой категории «Общественный порядок» / А.А. Сергеева, Н.В. Багуцкий // Скиф. Вопросы студенческой науки. - 2019. - № 10. - С.158-161.

43. Ульянов А.Д. Контроль служебной деятельности как способ обеспечения исполнительской дисциплины в территориальных органах МВД России / А.Д. Ульянов // Труды Академии управления МВД России. - 2018. - № 1. - С.94-99.

44. Хетагуров В.В. Понятие общественного порядка и общественной безопасности / В.В. Хетагуров // Молодой ученый. - 2021. - № 20. - С.362-365.

45. Шугрина Е.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности (к 70-летию со дня рождения профессора В.И. Фадеева) / Е.С. Шугрина // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. - 2019. - № 9. - С.186-195.

46. Юнусов А.А. Соотношение законности и правопорядка в теории права / А.А. Юнусов, А.Г. Ахвердян // Юрист Юга России и Закавказья. - 2019. - № 1. - С.34-38.

Электронные ресурсы

47. Об утверждении Порядка организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: совместный приказ Росгвардии и МВД России от 28 сентября 2018 г. № 430дсп/635дсп. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72105608/> (дата обращения: 19.05.2021).

48. Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах: приказ МВД России от 25 ноября

2019 г. № 879 (ред. от 15.03.2021) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

49. Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 (ред. от 14.02.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

50. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 11.05.2021).

51. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2020 года: официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 17.05.2021).

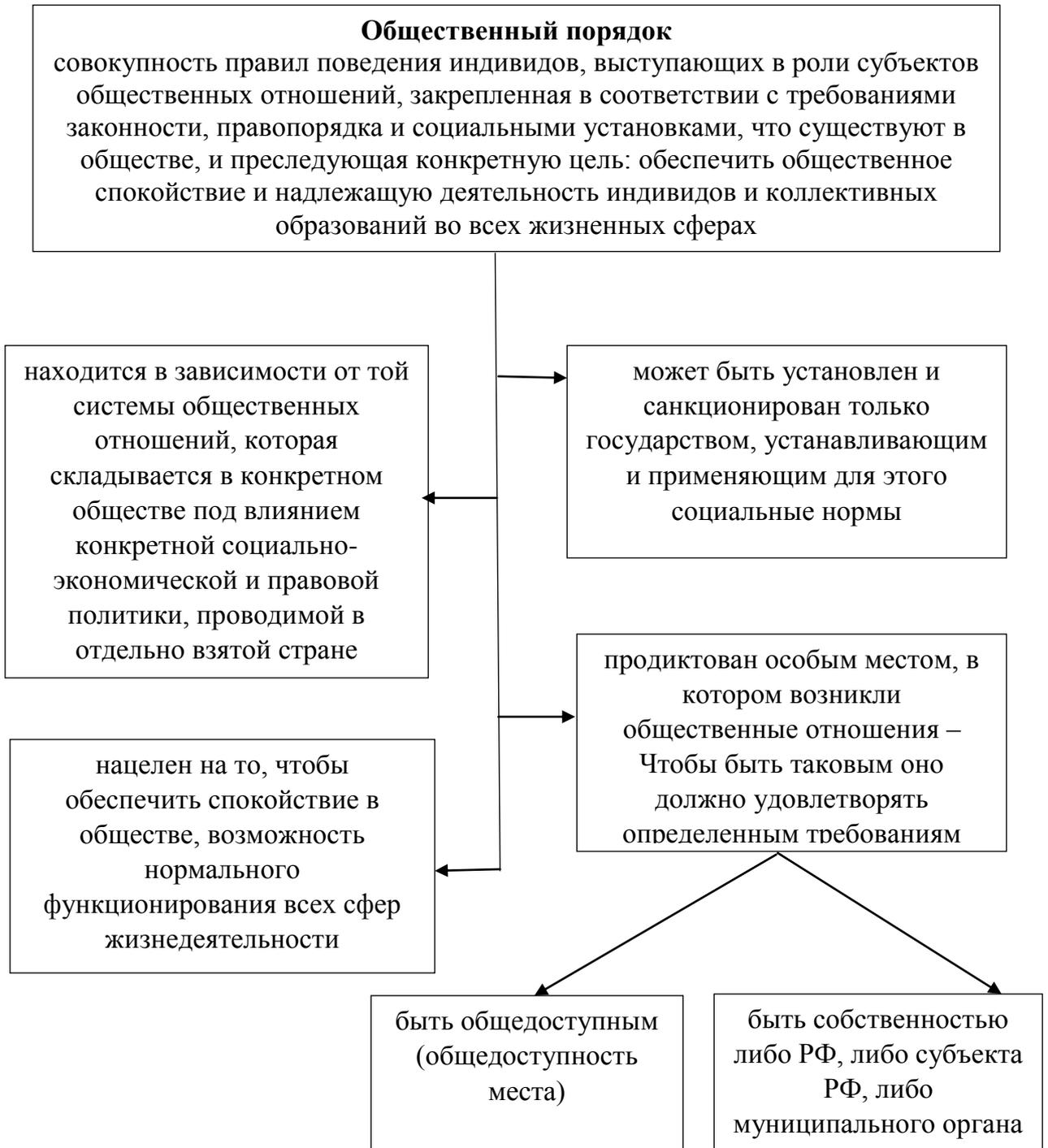
52. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка онлайн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/osmotret/20332/> (дата обращения: 19.05.2021).

53. Оперативная обстановка в Самарской области за 2020 год: официальный сайт Главного управления МВД РФ по Самарской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/document/22897784> (дата обращения: 19.05.2021).

Материалы юридической практики

54. Отчет о прохождении преддипломной практики в отделе МВД России по городу Чапаевску в патрульно - постовой службе полиции О МВД России по городу Чапаевску Дурнева Е.В. Чапаевск, 2021.

Признаки общественного порядка



Приложение № 2

Таблица

Сравнительный анализ личного осмотра граждан, находящихся при них вещей, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, наружного досмотра, досмотра пассажиров и багажа

Процедура	Личный осмотр граждан, находящихся при них вещей	Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице	Наружный досмотр	Досмотр пассажира и багажа
Цель	Обеспечение безопасности на массовых акциях	Обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения	Обеспечение безопасности сотрудников полиции и граждан	Обеспечение авиационной безопасности
Субъекты, уполномоченные на проведение	Сотрудники полиции, организаторы публичных мероприятий, контролеры-распорядители, частные охранники	Только должностные лица, указанные в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ	Сотрудники полиции	Сотрудники службы авиационной безопасности
Наличие понятых	Нет	Два понятых одного пола с досматриваемым	Нет	Нет
Процессуальное оформление	Нет	Протокол	Нет	Нет