

**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: Административно-правовая охрана  
общественного порядка

Выполнил:  
студент 161-ЗС группы 6 курса  
**Курганова Софья Кирилловна**

Научный руководитель:  
профессор кафедры профессиональных  
дисциплин, доктор исторических наук,  
доцент  
**Сыпченко Алла Викторовна**

Рецензент:  
Начальник отдела полиции №1  
Управления МВД России по  
г. Самаре, полковник полиции  
**Чагаев Илдар Батырович**

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите

допущена 

Дата защиты: 30.06.2022

Оценка 3/уровень 1

Самара  
2022

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ НАРУШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....</b>	<b>7</b>
1.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности....	7
1.2. Правовое регулирование охраны общественного порядка.....	14
1.3. Виды нарушения общественного порядка.....	26
<b>ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....</b>	<b>32</b>
2.1. Механизм реализации административной ответственности за нарушения в сфере общественного порядка.....	32
2.2. Проблемы административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка.....	38
2.3. Поиск путей совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка.....	49
<b>Заключение.....</b>	<b>63</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>66</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования.** Анализ современной правоприменительной практики ОВД показывает, что деликты, посягающие на отношения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности имеют очень большое распространение. Начиная с 90-х годов прошлого столетия в России ежегодно к ответственности за правонарушения привлекается около 70 млн человек, из которых одна треть в результате работы полиции, причём как показывает статистика половина из этого количества - это правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность<sup>1</sup>. Деликтность – это сумма зарегистрированных деликтов в пространственно – временных размерах, подчёркиваем именно выявленных, а не совершенных<sup>2</sup>. В целом оперативно - служебная обстановка в стране характеризуется тенденцией роста рассматриваемых деликтов на фоне деградации моральных устоев и правосознания большого количества граждан.

Важно представлять масштаб рассматриваемых противоправных деяний. Ежегодно в современных условиях в России выявляется около 1 млн. правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В то же время реальное количество таких противоправных деяний представить довольно трудно в силу их большой латентности. Есть мнение, что количество официально зарегистрированных правонарушений в этом случае можно умножить на пять и получится приблизительное состояние деликтности в этой сфере<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично - правовой ответственности // Журнал российского права. – 2018. – № 1(205). – С. 81.

<sup>2</sup> Кобец П.Н. Об актуальности противодействия отдельным видам преступлений путем предупреждения административных правонарушений // Административное право и процесс. – 2019. – №1. – С. 22.

<sup>3</sup> Хатуаев М.О. К вопросу о формировании категории «общественный порядок» // Роль инноваций в трансформации современной науке: сборник статей Международной научно-практической конференции: в 6 частях. – 2017. – С. 221.

Особое место в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности занимает глава 20 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) <sup>4</sup>. Надо отметить, что составы правонарушений, расположенных в данной главе, довольно значимы, что подтверждается повышенным размером административных наказаний за рассматриваемые правонарушения. Однако надо отметить, что средства правового регулирования по отношению к данной главе применяются не в полной мере эффективно и своевременно, что, в свою очередь, привело к тому, что в нормах об административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, появилось множество дефектов технико-юридического характера. Данные обстоятельства подтверждают актуальность выпускной квалификационной работы.

**Объектом** исследования являются административно-правовые отношения в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

**Предметом** исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие административно-правовую охрану общественного порядка.

**Цель** исследования – выявить специфику и проблемы механизма административно-правового регулирования охраны общественного порядка.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие **задачи**:

- рассмотреть понятие общественного порядка и общественной безопасности;
- выявить особенности правового регулирования охраны общественного порядка;
- выявить виды нарушения общественного порядка;
- охарактеризовать механизм реализации административной ответственности за нарушения в сфере общественного порядка;

---

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

- исследовать проблемы административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка;
- проанализировать пути совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка.

**Методологическая основа исследования.** Задачи, решаемые в выпускной квалификационной работе, определили комплекс общих и частных научных методов исследования. В работе использовались общенаучные методы: дедукция и индукция, анализ и синтез, а также частные научные методы исследования: сравнительно-правовой и системно-структурный.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что на основе актуальных нормативно-правовых актов в данной выпускной квалификационной работе проведено комплексное исследование административно-правовых отношений в сфере охраны общественного порядка, позволяющих выявить их теоретические и практические особенности.

**Практическая значимость исследования** заключается в исследовании особенностей основ административно-правовой охраны общественного порядка, имеющих значение в правоприменительной практике и при изучении студентами правовых дисциплин.

**Научная новизна** заключается в том, что в ней исследован комплекс вопросов, связанных с уточнением ряда методологических, организационных и правовых аспектов административно-правовой охраны общественного порядка.

**Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы.** Теоретическую основу исследования составили научные труды следующих авторов: К. А. Султанова, А. В. Готовцева, А. В. Серегина, И. И. Веремеенко, А. В. Стремоухова, Л. Д. Воеводина, А. М. Ларина, А. А. Сергеевой, Н. В. Багуцкий, Л. В. Шадриной, С. Н. Керимова, О. М. Попович, Г. С. Працко, Э. В. Сайфуллина.

Тема дипломной работы имеет высокую степень научной разработанности, что позволяет провести детальный анализ административно-правовой охраны общественного порядка.

**Структура работы.** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованных источников.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ НАРУШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

## 1.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности

Формирование общественной безопасности, как и общественного порядка, есть результат волевых отношений граждан, их поведения и действий (подразумевается результат сознательной их деятельности). Политическая система в лице государства, общественных объединений создает общественную безопасность и общественный порядок; устанавливая социальные правила поведения и обеспечивая их соблюдение и исполнение, активно влияет на общественные отношения.

Поскольку на современном этапе правовое закрепление «общественного порядка», «общественной безопасности» в Российской Федерации отсутствует, обратимся к теории права.

Людвиг Гумплович (австрийский социолог и государствовед XIX века), называя государство организацией властвования, появившейся естественным путем, указывает одной из целей его предназначения охрану установленного этим же государством правопорядка<sup>5</sup>.

«Общественный порядок» и «общественная безопасность» по существу есть правоохранные понятия, но при этом в своей совокупности (общности) они есть признак представляемого государства (такой же как, к примеру, власть или территория или население). К.С. Бельский<sup>6</sup>, допуская их отсутствие, предполагает в этом случае или кризис государства или даже отсутствие государства как такового.

В теории права имеется два подхода к пониманию общественного порядка: в широком смысле и в узком смысле.

---

<sup>5</sup> Общее учение о государстве / [соч.] Людвига Гумпловича, проф. Грац. ун-та; пер. со 2-го нем. изд. со вступ. очерком, примеч. и доп. ст. Ив.Н. Неровецкого. – Санкт-Петербург: типография Т-ва «Общественная польза». – 1910. – С. 36.

<sup>6</sup> Полицейское право. Лекционный курс / К.С. Бельский. – М.: Дело и Сервис, 2017. – С. 23.

Отметим, что в советский период развития чаще использовалось понимание порядка в широком смысле.

По определению В.В. Лазарева, Л.Л. Попова и Л.М. Розина общественный порядок выражает определенное свойство или качество общественных отношений и их системы, где социального характера упорядоченность отношений приводит:

- 1) к личному и общественному спокойствию;
- 2) к осуществлению своих интересов, прав, обязанностей;
- 3) к своего рода размеренности общественной жизни<sup>7</sup>.

Как полагают А.Н. Козырин, М.А. Штатина, А.Б. Зеленцов и другие правила поведения личности в обществе в совокупности (общности) этих правил и есть то, что называется общественным порядком<sup>8</sup>.

Обобщает понимание в широком смысле слова определение Н.И. Коржанского, где совокупность (система) имеющихся отношений в обществе, основанная на устоявшихся нормах социального характера, включая и правила общежития и нормы права, будет называться общественным порядком<sup>9</sup>.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что при понимании интересующих нас понятий в широком смысле слова понятие «общественный порядок» сливается с понятием «правопорядок», при этом дополнительно показывая недостатки данной трактовки:

- 1) имеет место отсутствие формализации состава нарушения интересующей нас сферы;
- 2) как вытекающая из предыдущего пункта неясность объекта охраны;

---

<sup>7</sup> Правовые основы обеспечения общественного порядка: учебное пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. – М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1987. – С. 54.

<sup>8</sup> Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2018. – С. 307.

<sup>9</sup> Объект и предмет уголовно-правовой охраны / Н.И. Коржанский; [Предисл. В.Н. Объект и предмет уголовно-правовой охраны / Н.И. Коржанский. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – С. 15.



3) неясность посягающего на общественный порядок правонарушения.

В кратком обобщении, и уже в узком смысле слова соблюдение людьми в общественных местах установленных (сложившихся) правил поведения формирует систему (совокупность) отношений, что и будет общественным порядком. Отметим, что многие исследователи предпочитают именно этот подход в формулировании общественного порядка, при этом также не лишенный недостатков.

Д.Н. Бахрах полагает, что совокупность или систему общественных отношений волевого характера, регулируемых:

- 1) правовыми нормами;
- 2) правилами морали;
- 3) правилами общежития;
- 4) сложившимися обычаями;

для общественных мест и должно называть общественным порядком<sup>10</sup>.

Не следует считать, что общественный порядок представляет всю совокупность урегулированных социальными нормами отношений, реально он представляет ее определенную часть (так называемую подсистему сферы жизнедеятельности). Эта подсистема регулируется социальными нормами, и уже в определенных целях:

- 1) формирования обстановки спокойной общественной жизни;
- 2) создания условий труда и отдыха;
- 3) обеспечения условий функционирования (деятельности) органов государства (федеральных и субъектов), местного самоуправления, различных организаций и общественных объединений, служащих (государственных и муниципальных).

---

<sup>10</sup> Административная ответственность граждан: учебное пособие / Под ред. Д.Н. Бахрах. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1974. – С. 61.

Как отмечает, в том числе Ц.С. Дондоков, теория права имеет две концепции порядка (общественного) в узком смысле, различие концепций в подходе к основному критерию понятия<sup>11</sup>:

1) комплекс взглядов, где основным критерием называется место возникновения и развития отношений (обычно сторонником данного комплекса исследователи указывают М.И. Еропкина);

2) комплекс взглядов, где основным признаком уже называется содержание самого отношения (в этом случае сторонником концепции указывают А.В. Серегина).

М.И. Еропкин полагает, что система волевых общественных отношений:

- 1) обусловленная интересами людей;
  - 2) урегулированная:
    - а) правовыми нормами;
    - б) правилами морали;
    - в) правилами общежития;
    - г) сложившимися обычаями;
  - 3) возникающая (место как основной признак):
    - а) в общественных местах;
    - б) вне общественных мест, но для обеспечения:
      - для граждан – жизни, здоровья и чести;
      - для организаций – нормальных (приемлемых) условий для деятельности;
      - для общества – общественного спокойствия, укрепления народного достоинства;
- и есть общественный порядок<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Дондоков Ц.С. Содержание правовой категории «Общественный порядок» // Вестник ЧитГУ. – 2020. – № 10 (67). – С. 71.

<sup>12</sup> Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. Сборник научных трудов. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1983. – С. 7.

Данное определение, по нашему мнению, достаточно полное по внутреннему содержанию, но многоуровневое и многопризнаковое, что осложняет его восприятие.

Схожая позиция у А.С. Ултаева, по ее мнению, общественный порядок – порядок отношений в общественных местах, закрепленный правом и моралью, установленная законом (определяющим поведение в общественных местах)) совокупность форм и видов поведения людей (граждан) в обществе<sup>13</sup>.

По определению В.В. Хетагуров, общественный порядок – совокупность (система) общественных отношений, регулируемых:

- 1) нормами права;
- 2) иными нормами социального характера;

Это в итоге должно привести к поддержанию личного и общественного спокойствия людей (граждан), уважение их чести, достоинства, общественной нравственности (содержание, как основной признак)<sup>14</sup>.

Позиции А.В. Серегина придерживаются Т.М. Кафаров и Ч.Т. Мусаев, определяющие содержание отношения как, в том числе поддерживающее нормальную общественно-политическую и иную социальную деятельность, нормальный быт и отдых людей (граждан)<sup>15</sup>.

В указанной ситуации П.Н. Шевченко рекомендует придерживаться комбинированного подхода, т.е. учитывая оба основных критерия в определении, и общественности места возникновения, и развития отношений и их содержания<sup>16</sup>.

Обратимся к ранее указанному нами понятию «общественной безопасности».

---

<sup>13</sup> Ултаев А.С. Система преступлений против общественной безопасности // Студенческий вестник. – 2019. – № 20-6 (165). – С. 9.

<sup>14</sup> Хетагуров В.В. Понятие общественного порядка и общественной безопасности // Молодой ученый. – 2021. – № 20 (362). – С. 394.

<sup>15</sup> Борьба с посягательством на общественный порядок. Уголовно-правовой и криминологический аспекты / Т.М. Кафаров, Ч.Т. Мусаев. – Баку: Элм, 2019. – С. 23.

<sup>16</sup> Шевченко П.Н. К вопросу о содержании понятия «общественный порядок» // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 11. – С. 37.

И.Д. Бредихин, опираясь на действующее законодательство (на момент опубликования), предлагает считать «общественной безопасностью» состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от внешних и внутренних угроз<sup>17</sup>.

При этом формулирование понятия основывается на Законе «О безопасности» 1992 года (статья 1), утратившем силу с 29.12.2010 года, в связи с принятием и опубликованием Федерального закона «О безопасности» 2010 года<sup>18</sup>.

К вопросу соотношения общественного порядка и общественной безопасности. Исследовательские мнения формируют три способа понимания и трактовки (концепции):

- 1) общественная безопасность часть общественного порядка (общественный порядок - целое);
- 2) общественный порядок часть общественной безопасности (общественная безопасность - целое);
- 3) общественный порядок и общественная безопасность тождественны как синонимы.

К сторонникам первой концепции следует отнести С.Ю. Рулье<sup>19</sup>, который указывает, что отношения безопасности составляют систему отношений общественного порядка, а также М.Т. Отегенова<sup>20</sup>, включающего в сферу порядка различные материальные правила безопасности (к примеру, на транспорте).

Сторонником второй концепции можно считать А.В. Готовцева, утверждающего, что если общественный порядок – это безопасность людей

---

<sup>17</sup> Бредихин И.Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета. – 2020. – № 1 (8). – С. 206.

<sup>18</sup> Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» // Российская газета. – 1992. – № 103 (утратил силу).

<sup>19</sup> Рулье С.Ю. Сравнительный анализ понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Молодой ученый. – 2021. – № 21 (363). – С. 277.

<sup>20</sup> Отегенов М.Т. Организационно-правовые вопросы охраны общественного порядка и безопасности в современных условиях // Аллея науки. – 2021. – Т. 1. – № 1 (52). – С. 656.

(граждан) (часть), то общественная безопасность включает в себя ряд дополнительных положений, к примеру, правильную работу объектов, несущих угрозу людям (гражданам) и обществу (более целое образование)<sup>21</sup>.

По мнению А.В. Куделича понятия общественный порядок и общественная безопасность являются синонимами (третья концепция)<sup>22</sup>.

Представляется нам разумной позиция И.Ю. Сухачева, высказавшего мнение, что до тех пор, пока не будет закрепления понятий общественный порядок и общественная безопасность правовыми нормами, нет смысла определения соотношения часть и целое в отношении общественного порядка и общественной безопасности<sup>23</sup>.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

- термины «общественный порядок» и «общественная безопасность» следует отнести к особо значимым для государства, а значит, они нуждаются в обязательном правовом закреплении;

- проблема соотношения терминов «общественный порядок» и «общественная безопасность» (часть и целое) кажется нам надуманной, до тех пор, пока не будет закрепления данных понятий правовыми нормами, нет смысла определения соотношения часть и целое в отношении указанных понятий, поскольку вкладывая в эти понятия разные смыслы, исследователи могут легко манипулировать соотношением.

---

<sup>21</sup> Готовцева А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2000. – С. 44.

<sup>22</sup> Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 / А.В. Куделич. – М., 2020. – С. 38.

<sup>23</sup> Сухачев И.Ю. О соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2020. – № 4. – С. 8.

## **1.2. Правовое регулирование охраны общественного порядка**

В условиях формирования в Российской Федерации основ правового государства, роль и значение правового регулирования в сфере внутренних дел приобретает особую актуальность. Это объясняется тем, что главным признаком модели правового государства выступает именно признак высокой правовой урегулированности общественных отношений<sup>24</sup>.

Указанное является существенным условием, которое вместе с другими факторами характеризует степень правовой культуры в современном обществе. Поэтому вопрос повышения роли права в настоящее время стоит в центре внимания, отражается в важнейших государственных и общественных документах.

Административное право регулирует отношения, имеющие принципиальное значение для граждан, их объединений, а также государства. Круг таких отношений не является устоявшимся. Он меняется в зависимости от конкретных условий состояния развития общества<sup>25</sup>.

В условиях демократизации общества, коренным образом должно меняться и правовое регулирование в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Эта сфера управленческой деятельности регламентируется, в основном, нормами административного права, общественное назначение которого сейчас приобретает все более новое значение. Оно основывается на определении в Конституции РФ главной обязанности государства – утверждение и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также установлении принципа, согласно которому именно права и свободы человека и гражданина и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства.

---

<sup>24</sup> Ракша Н.С. Административная деятельность полиции Российской Федерации: учебное пособие. – Курск: ОБУК «Участок оперативной полиграфии», 2020. – С. 75.

<sup>25</sup> Семенов Н.С. О некоторых проблемах применения административного принуждения в целях обеспечения безопасности // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2019. – № 1 (28). – С. 257.

На современном этапе развития общества целью административно-правового обеспечения реализации прав и свобод граждан в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти, является определение таких основных форм и направлений деятельности указанных органов, их должностных лиц, которые обеспечивали бы повседневный демократический режим этих отношений на основе незыблемости конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Общественное назначение административного права в сфере охраны общественного порядка в современных условиях должно определяться на основании задач как регулирования деятельности органов внутренних дел, так и, в большей мере, введения и регламентации действительно демократических взаимоотношений между этими органами и гражданами. А именно - отношений такого типа, при которых каждому человеку было бы обеспечено (гарантировано) реальное соблюдение и охрана в сфере общественной безопасности принадлежащих прав и свобод, а также эффективную защиту этих прав и свобод в случаях их нарушения.

Другими словами, правовым регулированием должны быть охвачены как отношения самого общественного порядка и общественной безопасности, так и административная деятельность органов внутренних дел в этой сфере.

Правовое государство предполагает наиболее полное регулирование общественных отношений всех сфер жизнедеятельности общества. Внедрение конституционного принципа для граждан «разрешено все, что не запрещено законом» требует, чтобы все общественные отношения, которые подлежат регулированию, были урегулированы нормами права. Это также касается отношений общественного порядка, общественной безопасности и их охраны<sup>26</sup>.

В Российской Федерации понятия общественного порядка и безопасности используются, начиная с Конституции Российской Федерации

---

<sup>26</sup> Денисов Р.И. Муниципальная полиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М.: Юрайт, 2018. – С. 15.

(не раскрывая терминов), как «правопорядок», «общественная безопасность» (пункт «б» части 1 статьи 72), или как «общественный порядок» (пункт «е» части 1 статьи 114)<sup>27</sup>.

Укрепление общественного порядка и общественной безопасности есть задача государства, относящаяся к важнейшим. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России обеспечение безопасности и общественного порядка названо условием для развития человеческого потенциала как направления перехода (одного из направлений) к инновационному социально ориентированному типу экономического развития<sup>28</sup>.

Целый ряд положений безопасности, и в том числе: базовые (основные) принципы; содержание обеспечивающей деятельности; различные законодательно закрепленные виды безопасности (также общественной как элемента общей); функции и полномочия различных органов, как государства, так и местного самоуправления, есть содержание Федерального закона Российской Федерации «О безопасности»<sup>29</sup>. Определяя принципы и содержание деятельности в сфере безопасности, закон, тем не менее, не устанавливает понятий «безопасность», «порядок» или «общественная безопасность», «общественный порядок».

Принципы, основные формы участия в охране общественного порядка (и кроме этого, в поиске пропавших без вести лиц) гражданами, создание общественных организаций, которые будут иметь правоохранительную направленность, и целью которых будет охрана общественного порядка, регламентируется Федеральным законом Российской Федерации «Об

---

<sup>27</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>28</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Парламентская газета. – 2011. – № 1-2.



участии граждан в охране общественного порядка»<sup>30</sup>. Озадачивает то, что закладывая базовые (основные) понятия в охрану на добровольной основе общественного порядка, законодатель опять же не установил, что следует понимать непосредственно под «общественным порядком» и «общественной безопасностью», т.е., собственно тем, что требуется охранять.

В 2009 году была принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации № 537)<sup>31</sup>. Пунктом 6 Стратегии в качестве одного из основных понятий был введен термин «национальная безопасность» (термин «общественная безопасность» не упоминается ни самостоятельно, ни в качестве составной части национальной безопасности). На современном этапе документ утратил силу.

В ноябре 2013 года Президент Российской Федерации утвердил представляющую интерес Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации<sup>32</sup>. В интересующей многих Концепции, возможно, была предпринята первая непосредственная (с момента принятия Конституции Российской Федерации) попытка правового закрепления термина «общественная безопасность», и где общественная безопасность была представлена в качестве части национальной безопасности (пункт 1).

В силу пункта 4 данной Концепции общественная безопасность была названа состоянием защищенности:

- 1) человека и гражданина (людей, как объединяющего понятия);
- 2) общественных ценностей (подразумевается и духовных и материальных);

от угроз различного вида:

---

<sup>30</sup> Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.

<sup>31</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. – 2009. – № 88 (утратил силу).

<sup>32</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

- а) противоправных посягательств (преступлений в том числе);
- б) конфликтов, имеющих межнациональную и социальную направленность;
- в) техногенного, а возможно и природного характера чрезвычайных ситуаций.

Однако данная Концепция ограничена временем, окончание срока действия – 2020 год (включительно), следовательно, в 2021 году правовое закрепление термина «общественная безопасность» уже отсутствует.

В апреле 2014 года была принята (государственная) Программа Российской Федерации под названием «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации № 345)<sup>33</sup>.

Непосредственный термин «общественная безопасность» Программой не устанавливается, однако устанавливается необходимость расширения международного сотрудничества в сфере, в том числе общественной безопасности в качестве направления деятельности государства.

31 декабря 2015 года Президент Российской Федерации своим Указом № 683<sup>34</sup> в соответствии с федеральными законами «О безопасности» (и конкретно его статьей 8), «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>35</sup> (в том числе статьей 18) утвердил Стратегию национальной безопасности Российской Федерации. Пунктом 6 Стратегии в качестве одного из основных понятий, как и в 2009 году, был введен термин «национальная безопасность», но при этом «общественная безопасность»

---

<sup>33</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 03.02.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2188.

<sup>34</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212 (утратил силу).

<sup>35</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

уже называется видом «национальной безопасности». На современном этапе документ утратил силу.

В июле 2021 года Президент Российской Федерации своим Указом № 400 в соответствии с теми же федеральными законами, что и в предыдущем случае (по отношению к Стратегии безопасности), утвердил очередную Стратегию национальной безопасности Российской Федерации. Пунктом 5 Стратегии в качестве одного из основных понятий, определен термин «национальная безопасность», но «общественная безопасность» при этом в качестве термина уже не определяется<sup>36</sup>.

Национальная безопасность в силу Стратегии была определена опять же в виде защищенности, но уже Российской Федерации, ее национальных (государственных) интересов от угроз:

- 1) внутреннего характера;
- 2) внешнего характера;

В результате чего должны быть обеспечены:

- а) конституционные свободы, права граждан;
- б) достойные уровень и качество жизни;
- в) гражданский мир и согласие в государстве;
- г) охрана независимости, государственной целостности, суверенитета;
- д) социально-экономическое развитие государства.

Отметим, что в ранее указанной нами Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года указаны приоритеты сферы противодействия преступности и обеспечения общественного порядка (термин «общественный порядок» не определен).

---

<sup>36</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

Более того, Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная в 2013 году, также действует только до 2020 года (включительно).

На момент подготовки работы на сайте Совета Безопасности Российской Федерации (раздел сайта: Государственная и общественная безопасность) расположена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная в 2013 году и действующая до 2020 года (включительно) <sup>37</sup>. Иными словами, проект разрабатываемой Советом Безопасности Российской Федерации Концепции до 2030 года отсутствует, а сама Концепция в числе действующих нормативно-правовых актов не значится, следовательно, отсутствует и возможное правовое закрепление терминов «общественная безопасность», «общественный порядок».

Как правило, в борьбе с нарушением общественного порядка огромное значение имеют меры административного пресечения.

Административное пресечение, как вид юридической ответственности, является важнейшей составной частью государственного принуждения в сфере управления обществом и представляет собой отраслевой вид принуждения, который применяется в соответствии с нормами административного и административно - процессуального права.

Меры административного пресечения являются средствами и способами принудительного прекращения противоправных деяний, то есть действия или бездействия конкретных субъектов управленческого права. Следует иметь в виду, что данные меры создают необходимые правовые и организационные условия для последующего привлечения правонарушителя к соответствующему виду юридической административной ответственности. Также меры административного пресечения являются необходимым условием для формирования доказательственной базы в ходе расследования и служат средством обеспечения соблюдения законов всеми участниками

---

<sup>37</sup> Совет Безопасности Российской Федерации. Государственная и общественная безопасность. – URL: [http://www.scrf.gov.ru/security/State/ document117](http://www.scrf.gov.ru/security/State/document117) (дата обращения: 02.01.2022).

административных правоотношений, в том числе и сотрудников органов внутренних дел, в различных сферах публичного управления. В науке административного права институт административного пресечения рассматривается как метод социального и правового руководства обществом, который реализуется в сфере государственного управления обществом.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что меры административного пресечения весьма разнообразные и широкие в применении. В законодательстве Российской Федерации существует чёткое определение перечня таких мер административного пресечения. Они используются в качестве административной ответственности, то есть административных наказаний за совершение каких - либо противоправных деяний - проступков.

Под мерами административного пресечения, следует понимать предусмотренные нормами административного и административно - процессуального права юридические способы и средства психического или физического воздействия на правонарушителей. Правом их применения обладают сотрудники правоохранительных органов, в частности полиции. Цель их использования состоит в прекращении объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства в действия (деятельность) правонарушителя.

Меры административного пресечения используются не только для защиты интересов общества, но и для защиты интересов, здоровья, жизни самого правонарушителя. В качестве примера можно привести следующую ситуацию: управление транспортным средством в нетрезвом состоянии. Задержание такого водителя предотвращает возможные дорожно - транспортные происшествия, которые могли бы произойти по вине водителя, находящегося в состоянии алкогольного опьянения<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Яковлев Н.А. Запрет определенных действий как мера пресечения // Моя профессиональная карьера. 2020. – Т. 2. – № 9. – С. 165.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие особенности мер административного пресечения:

- целью их применения являются: прекращение противоправного поведения субъекта, предупреждения совершения новых нарушений, обеспечения дальнейшего наказания правонарушителя. Применяются после нарушения закона в сфере государственного управления, либо до нарушения закона, то есть профилактика;

- носит волевой и достаточно жёсткий характер по отношению к нарушителям;

- носит, как правило, кратковременный характер;

- применяются различными исполнительными органами (полиция, суд);

- после совершения проступка, то есть применение связано с реальной противоправной ситуацией;

- не менее важной составной частью административного пресечения является привлечение виновных лиц к юридической административной ответственности, а также устранение вредных последствий нарушения;

- такие меры имеют срочный, неотложный характер, то есть они применяются незамедлительно после совершения правонарушения в области государственного управления.

Следует отметить, что меры пресечения используются как в интересах общества, государства, так и в интересах самого правонарушителя. Например, если правонарушитель, находится в общественном месте в сильной степени алкогольного или наркотического опьянения, то сотрудники патрульно-постовой службы доставят такого гражданина в медицинский вытрезвитель. Такое действие предотвратит его от возможных неблагоприятных последствия для самого правонарушителя, то есть ограбления, а заболевания или замерзания. Пресечение противоправной деятельности нередко позволяет предотвратить действия и события, которые

усугубили бы вину нарушителя и, следовательно, усилили бы ответственность виновного<sup>39</sup>.

В государственно-правовой структуре широкими полномочиями по применению мер административного пресечения обладают только государственные правоохранительные органы. В первую очередь к ним относят органы внутренних дел (полиция) поскольку именно эти органы предназначены для защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а также их собственности для противодействия преступности и охраны общественного порядка. Также не менее важную роль в реализации мер административного пресечения играют судебные органы. Поскольку именно суд, в случае совершения правонарушения и дальнейшего задержания органами полиции правонарушителя, выносит решение по делу.

В современной России в ведении сотрудников правоохранительных органов находится большое количество методов регулирования публично - правовых отношений. Использование каких - либо способов воздействия на участников таких отношений зависит от ряда факторов. Основным из них являются: место совершения правонарушения, цели и задачи, которые стоят перед представителями власти, а также от правомерности или противоправности поведения субъектов правоотношения. К наиболее часто используемым методам пресечения в государственно - управленческих отношениях относят методы убеждения и принуждения. Применение каждый из них зависит от складывающейся обстановки, цели, которую преследует соответствующий уполномоченный сотрудник.

Помимо вышеуказанных мер, теории административного права известен ряд других, не менее важных, способов воздействия на лиц, совершивших правонарушение. Современной науки и практики известны общие и специальные меры правового воздействия. К качеству общих мер используют выдачу предписания, аннулирование разрешений, изъятие

---

<sup>39</sup> Лазарева А.С., Гончаров А.А. Меры пресечения как разновидность мер процессуального принуждения // Инновации. Наука. Образование. – 2020. – № 15. – С. 726.

задержание, принудительное лечение, административный надзор за лицами, прибывшими из мест лишения свободы, запрещение эксплуатации, приостановление работ и т.д. Следует иметь в виду, что часть из них применяется только в отношении граждан, а часть только к коллективным субъектам, но есть и универсальные, они применяются ко всем. В качестве специальных мер пресечения используют применение физической силы, Но здесь не стоит забывать о том, что такими полномочиями обладают особые правоохранительные органы (полиция). В ряде случаев допускается использование специальных средств, таких как, наручники, электрошокеры, дымовые шашки, слезоточивый и парализуемый газ, светозвуковые гранаты, использование служебных собак, применение оружия. Также к вышеуказанным мерам относят меры пресечения процессуального характера, установление личности правонарушителя, сбор доказательств, обеспечение исполнения назначенного наказания. Процессуальное задержание и процессуальное доставление, изъятие вещей и документов, привод, арест вещей и товаров, специальные меры медицинского характера.

Таким образом, на современном этапе развития общества и права применение мер административного пресечения играет важную роль в реализации мер административного принуждения. Законодательство уделяет большое внимание вышеуказанному методу государственно-правового регулирования общественных отношений. Административное пресечение, как один из способов государственного воздействия на жизнь граждан, является самым глобальным видом принуждения. Оно включает в себя большой инструментарий правоохранительных средств, методов и способов, применяемых в целях защиты прав, свобод и законных интересов граждан, охраны окружающей среды, сохранение памятников культуры, а также защиты государственной и муниципальной собственности. Не менее важной задачей административного пресечения является прекращение противоправных деяний, предотвращение их последствий, которые могут негативно сказаться на жизни и здоровье граждан и в дальнейшем



привлечение нарушителя к соответствующей юридической ответственности. В современной правовой доктрине значительное место отводится такому способу обеспечения правопорядка, как профилактика.

Системный взгляд на роль права в управлении позволяет сделать вывод о том, что с помощью правовых норм получают юридическое закрепление все основные связи между субъектами социального управления в его правовом обнаружении; полномочия соответствующих субъектов государственного управления, а в ряде случаев правомочность субъектов общественного управления; статус объектов социального управления; основные параметры взаимодействия государственных и негосударственных организаций в сфере социального управления; юридическая защита интересов участников управленческих отношений; юридические обязанности взаимно возлагаются на субъектов социального управления; система мер юридического принуждения в интересах обеспечения стабильности государственного управления<sup>40</sup>.

Понятие общественного порядка требует в настоящее время полного переосмысления и установления нового порядка правового регулирования. Разработка единого подхода требует также регулирования использования средств охраны общественного порядка. В последнем участвуют не только полиция, но и ряд других правоохранительных органов, а также общественные формирования<sup>41</sup>.

Таким образом, возникает необходимость в полной систематизации правоотношений, связанных с обеспечением общественного порядка в едином правовом акте (ФЗ «Об охране общественного порядка»). В этом законе целесообразно урегулировать отношения самого общественного порядка, установив единые правила поведения в общественных местах, так и

---

<sup>40</sup> Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации: автореф. дис. д-ра юрид.наук. – М., 2017. – С. 21.

<sup>41</sup> Лихачёв С.В. К вопросам общественной и национальной безопасности государства // Проблемы взаимодействия личности и власти в условиях построения правового государства. – 2019. – С. 119.

определить компетенцию органов исполнительной власти и, прежде всего, правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка.

В законе также необходимо определить понятие общественного места, охраны общественного порядка, принудительных мер по охране общественного порядка. Целесообразно также выделить принципы охраны общественного порядка, прежде всего, верховенство права, законность, внимательное отношение к личности, приоритет прав и свобод человека и гражданина. Этот закон должен предусматривать и конкретизировать правила поведения в различных общественных местах.

Требуется также пересмотра административная юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: необходимо исключить из подведомственности органов внутренних дел полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях в сферах, на которые не распространяется компетенция этих органов, относительно контроля или надзора, и во-вторых, предоставить право осуществлять административно-юрисдикционные полномочия в отношении дел, без возможности рассмотрения которых результативность и эффективность деятельности полиции становится низкой.

### **1.3. Виды нарушения общественного порядка**

Соблюдение общественного порядка подразумевает мирное сосуществование граждан государства, поведение одного человека, либо группы лиц никак не должно мешать спокойствию и самочувствию остальных жителей.

В случае же нарушения общественного порядка на виновников накладываются различные санкции, соразмерные тяжести совершенного общественного правонарушения.

Общепринятые нормы поведения в социуме предполагают отсутствие действий со стороны одного человека или группы лиц действий, которые

могут повлечь за собой нарушение спокойствия и дискомфорт других членов общества.

Например, в государстве действуют правила поведения людей, согласно которым нельзя нарушать тишину в ночное время, нельзя проявлять агрессию по отношению к другим людям, запрещается нецензурно выражаться, курить, распивать спиртные напитки в общественных местах, оскорблять окружающих людей и т.д. К запрещающим нормам можно отнести практически все действия лиц, которые причиняют материальные или нравственные, психические страдания окружающим людям.

Нарушением социального порядка принято считать действия одного индивида или группы лиц, доставляющие окружающим физический, моральный или материальный дискомфорт.

Эти действия могут иметь различную степень опасности.

Например, курение в общественных местах считается нарушением общепринятых норм и правил.

Под мелким хулиганством понимают следующие конкретные действия:

- нецензурная брань в общественном месте;
- оскорбления окружающих людей;
- повреждение чужого имущества или полное его уничтожение;
- агрессия, проявляющаяся в виде неуважения к обществу в целом.

Несоблюдение норм порядка включает в себя и такие аспекты как:

1. Появление в местах массового скопления людей в состоянии алкогольного или наркотического опьянения.
2. Употребление спиртного или наркотиков в общественных местах.
3. Несоблюдение санитарных норм.
4. Порча имущества на объектах связи, жизнеобеспечения.
5. Повреждение другого общего имущества (например, зеленые насаждения, общественный транспорт, объекты инфраструктуры).

Если действия обвиняемого классифицируются как мелкое хулиганство, ему грозит административная ответственность 20.1. Виновный

может быть оштрафован на 2 500 рублей или приговаривается к содержанию под стражей на срок до 15 суток<sup>42</sup>.

В зависимости от степени тяжести совершаемого противоправного деяния, нарушения общественного порядка делятся на несколько больших групп:

- дисциплинарные;
- административные;
- гражданские;
- уголовные.

В зависимости от характера деяния, выделяют следующие виды:

- хулиганство;
- организация масштабных беспорядков;
- пропаганда заведомо неверной информации;
- нарушения обращения с оружием (за исключением случаев, предусматривающих уголовную ответственность);
- вандализм – преднамеренная порча и осквернение общественных памятников, исторических мест;
- оскорбления и т.д.

Существует большое количество законодательных норм, определяющих понятие нарушений, предусматривающих административную ответственность за их совершение.

В частности, ответственность за менее тяжкие проступки прописана в статьях главы 20 КоАП РФ. Так, за совершение незначительных противоправных действий, согласно Кодексу, предполагается наказание в виде штрафа или административного ареста (до 15 суток).

При совершении более тяжких деяний в отношении лица, совершившего их, применяется уголовное наказание, перечень таких действий и степень ответственности за них прописана в главе 9 УК РФ<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

Перечень санкций уже более широк. К нарушителю могут применяться такие меры взысканий как штраф, исправительные работы, длительное лишение свободы (до 5-7 лет).

Преступления против общественной безопасности и общественного порядка, создающие реальную угрозу здоровью и жизни людей, можно разделить на пять групп в зависимости от видового объекта, а именно:

Во-первых, преступления против общественной безопасности (глава 24 УК РФ);

Во-вторых, преступления против здоровья населения и общественной нравственности (глава 25 УК РФ);

В-третьих, экологические преступления (глава 26 УК РФ);

В-четвертых, преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта (глава 27 УК РФ);

В-пятых, преступления в сфере компьютерной информации (глава 28 УК РФ).

Во всех этих группах имеются составы преступлений, в которых осуществляется посягательство на здоровье и жизнь людей.

Специфика преступлений против общественной безопасности заключается в том, что они посягают на интересы социума как единого организма, его безопасные условия деятельности, материальные и духовные ценности, основы безопасности человека, способны причинить большой ущерб здоровью, материальному положению личности или общества и прочий вред.

Рассмотрим систему рассматриваемого рода преступлений:

1) преступления против общественной (общей) безопасности: террористический акт (ст. 205 УК РФ), захват заложника (ст. 206 УК РФ), заведомо ложное сообщение о террористическом акте (ст. 207 УК РФ), организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст.

---

<sup>43</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.

208 УК РФ); бандитизм (ст. 209 УК РФ); организация преступного сообщества (ст. 210 УК РФ) и др.;

2) преступления против общественной безопасности, которые связаны с неисполнением предписаний безопасности производства некоторых видов работ: нарушение предписаний безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215 УК РФ); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных и прочего вида работ (ст. 216 УК РФ);

3) преступления против общественной безопасности, которые связаны с нарушением предписаний обращения с некоторыми видами предметов, которые представляют общественную опасность: невыполнение предписаний учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых веществ, быстровоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий (ст. 218 УК РФ); преступные деяния, предмет которых выступают радиоактивные вещества (незаконное обращение с радиоактивными материалами – ст. 220 УК РФ; хищение или вымогательство таких материалов – ст. 221 УК РФ; преступные деяния, которые связаны с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, а также с нарушением требований обращения с ними (ст.ст. 222-226 УК РФ);

4) преступления против общественного порядка: хулиганство (ст. 213 УК РФ), вандализм (ст. 214 УК РФ)<sup>44</sup>.

Представленная в главе 24 УК РФ группа преступлений характеризуется чрезвычайно высокой общественной опасностью, поскольку данные преступные посягательства посягают в том числе на такие важные объекты уголовно-правовой охраны как неприкосновенность личности, собственность, нормальное функционирование государственных и общественных институтов, экологическую безопасность и т. д.

---

<sup>44</sup> Крепышев А.М., Махмутова Л.А. Преступления против общественной безопасности // Аллея науки. – 2018. – №1. – С. 668.

### **Выводы по первой главе.**

На данный момент официального закрепления понятий общественного порядка и общественной безопасности в нормативно-правовых актах Российской Федерации нет, что создает некий дисбаланс в теории и в правоприменительной практике.

В связи с этим предлагается определить общественный порядок, как правовое регулирование общественных отношений, возникающих в общественных местах в процессе жизнедеятельности людей, в результате которого обеспечивается безопасность, спокойствие, охрану жизни и здоровья граждан, с помощью превентивных действий (нахождения представителей, установки камер видеонаблюдения и т.п.) происходящих на постоянной основе сотрудниками органов внутренних дел, Росгвардии, военнослужащих министерства Обороны (применительно к военным городкам и объектам), органов местного самоуправления.

В свою очередь, под общественной безопасностью следует понимать систему общественных отношений, в целях обеспечения защищенности личности, (в том числе оценка и анализ данной защищенности на федеральном, региональном и районном уровнях, по результатам которой в случае необходимости незамедлительное принятие действенных мер направленных на минимизацию противоправных деяний), а также защита общества от каких-либо внешних угроз.

## ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

### 2.1. Механизм реализации административной ответственности за нарушения в сфере общественного порядка

Административная ответственность представляет собой наложение административных санкций на физических, юридических или должностных лиц уполномоченным на это лицом.

Общие вопросы производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, закреплены в главах 24 – 32 КоАП РФ.

Задачи производства по делам об административных правонарушениях представлены на рисунке 1<sup>45</sup>.

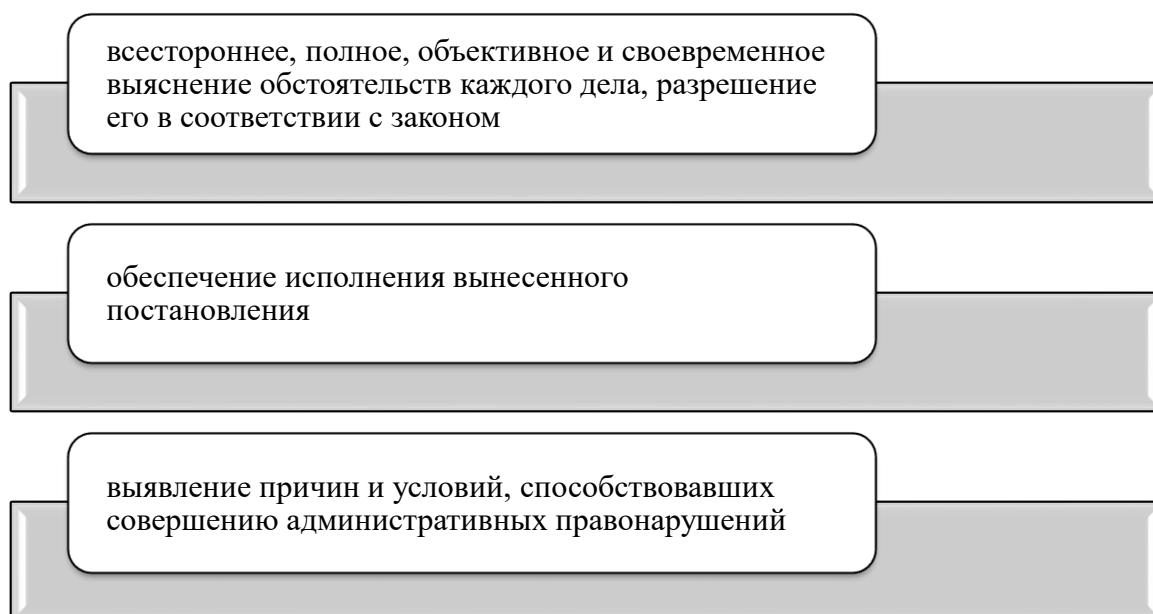


Рисунок 1 – Задачи производства по делам об административных правонарушениях

<sup>45</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.



По административным правонарушениям, закреплённым в ст. 28.1 – 28.5 КоАП РФ возбуждаются дела уполномоченным на это должностным лицом или же прокурором.

С.Н. Алексеев выделяет ряд последовательных этапов по возбуждению дела в следствии совершенного административного правонарушения (рисунок 2)<sup>46</sup>.

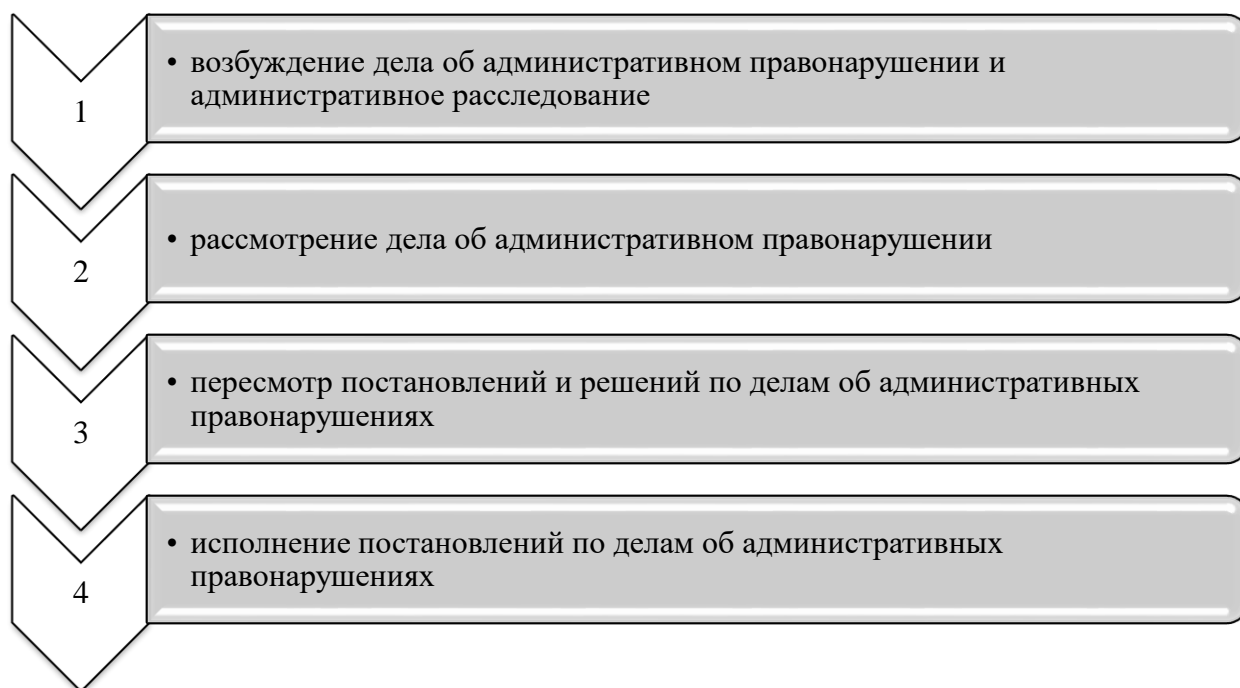


Рисунок 2 – Стадии производства по делу об административном правонарушении

Анализируя рисунок 2, следует отметить, что третий этап (пересмотр дела) является факультативным. Это объясняется тем, что на вынесенное по делу постановление может не поступить никакой претензии. Другими словами, лицо, совершившее административное правонарушение, будет согласен с принятым решением по его делу.

<sup>46</sup> Алексеев С.Н. Об исполнимости законодательства об административных правонарушениях // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2021. – № 2 (30). – С. 47.

Уполномоченное лицо может возбудить дело по административному правонарушению только при наличии оснований. Так, в соответствии с гл. 28 КоАП РФ, необходимо установить:

- юридический состав правонарушения;
- причастность лица к совершению правонарушения;
- наличие смягчающих или отягчающих обстоятельств по делу<sup>47</sup>

О возбуждении дела по административному правонарушению свидетельствуют следующие признаки:

1. Составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения, составление первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП, составление протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

2. Вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ.

3. Оформление предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения, если в соответствии с ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении не составляется.

Между тем, в ходе совершения проверки должностное лицо может прийти к выводу о том, что оснований для возбуждения дела недостаточно. В таких случаях, он должен вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела.

Если дело было возбуждено, уполномоченные лица приступают к рассмотрению дела. Данный этап характеризуется поиском дополнительных деталей по совершенному административному правонарушению.

---

<sup>47</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Рассмотрение дела проводится в соответствии с нормами, указанными в гл. 29 КоАП РФ. Так, рассмотрение дела должно быть осуществлено в пятнадцатидневный срок со дня, когда уполномоченными органами был получен протокол о совершении административного правонарушения. Помимо этого, при рассмотрении дела совершаются действия, представленные в таблице 1<sup>48</sup>.

Таблица 1 – Процесс рассмотрения дела об административном правонарушении

№ п/п	Действия
1	объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности
2	устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического или юридического лица, в отношении которых ведется дело
3	проверяются полномочия законных представителей физических и юридических лиц, защитника и представителя
4	выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки
	разъясняются лицам их права и обязанности
5	рассматриваются заявленные отводы и ходатайства
6	выносятся определение об отложении рассмотрения дела
7	выносятся определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении
8	выносятся определение о передаче дела по подведомственности

После рассмотрения дела уполномоченное лицо может:

1. Вынести постановление о наказании за совершенное административное правонарушение или о прекращении производства по делу;
2. Вынести определение о передаче рассматриваемого дела в суд или иной орган, который назначит по нему наказание.

Важно отметить, что вынесенное постановление не должно противоречить требованиям, изложенным в ст. 29.10 КоАП РФ. Кроме того,

<sup>48</sup> Березин А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок при проведении публичных мероприятий. – Саратов: Право, 2019. – С. 49.

на постановлении должна стоять подпись судьи. В течение 3-х дней копии постановления должны быть переданы лицу, совершившему административное правонарушение и потерпевшему. Постановление отправляется по почте заказным письмом с уведомлением.

В процессе рассмотрения дела и его окончании также могут быть вынесены и другие определения, представленные в таблице 2<sup>49</sup>.

Таблица 2 – Определения, вынесенные в процессе рассмотрения и окончания дела об административном правонарушении

Определение	Статья
об отложении рассмотрения дела	ст. 29.7 КоАП РФ
по результатам рассмотрения ходатайств	ст. 24.4 КоАП РФ
о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела	ст. 29.4 КоАП РФ
о передаче дела на рассмотрение по подведомственности	глава 23 КоАП РФ

В свою очередь, выносимое по делу определение должно соответствовать требованиям, указанным в ст. 29.12 КоАП РФ. Если административное правонарушение было совершено организацией, то оно направляется на имя руководителя этой организации. В течение месяца выявленные нарушения должны быть устранены.

Вынесенные по делу предписания и решения могут быть пересмотрены. Процедура пересмотра закреплена в гл. 30 КоАП РФ. Она назначается в том случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, или потерпевший в десятидневный срок подают заявление об его обжаловании<sup>50</sup>.

Общие правила производства по исполнению постановлений о привлечении к административной ответственности и особенности

<sup>49</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>50</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

исполнения каждого из видов административных наказаний определены в главе 31, 32 КоАП РФ. Стадия исполнения постановления по делу об административном правонарушении предполагает, что постановления по делам об административных правонарушениях обязательны для исполнения.

Следует иметь ввиду, что судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в нескольких случаях (таблица 3)<sup>51</sup>.

Таблица 3 – Причины прекращения исполнения постановления

№ п/п	Причина
1	издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания
2	отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное
3	смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим
4	истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных статьей 31.9 КоАП РФ
5	отмены постановления
6	вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания

Исходя из ст. 24.5 КоАП РФ, производство по делу не может быть начато, а начатое производство должно подлежать прекращению при наличии следующих обстоятельств<sup>52</sup>:

1. Отсутствовало административное правонарушение.
  2. Совершенное правонарушение не является административным.
- Также, лицо, которое его совершило, не достигло возраста наступления ответственности, который указан в КоАП РФ или же лицо, на момент совершения преступления, было недееспособным.

<sup>51</sup> Игитов В.И. О сфере регулирования в области обеспечения общественного порядка // Вестник МГУ. – 2017. – № 2. – С. 47.

<sup>52</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

3. Лицо, совершило административное правонарушение по крайней необходимости.

4. Издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания.

5. Отмена закона, установившего административную ответственность.

6. Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

7. Наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела

8. Смерть лица, совершившего административное правонарушение.

Таким образом, порядок возбуждения, рассмотрения или отмены дела по административным правонарушениям регулируются КоАП РФ. В соответствии с кодексом, лица могут быть привлечены к административной ответственности при наличии для этого ряда оснований. Одним из таких оснований может стать нарушение общественного порядка и посягательство на общественную безопасность. В случае наличие виды, выносятся постановления о привлечение лица к ответственности и назначаются административные санкции.

## **2.2. Проблемы административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка**

В настоящее время в любом цивилизованном обществе действуют нормы и правила поведения, которые направлены на защиту порядка и безопасности людей. Помимо социальных норм, общественный порядок защищается на законодательном уровне. Так, имеется достаточно обширный

список нормативно-правовых актов, предусматривающих ответственность за совершение правонарушения в данной сфере. Во многом данное положение обусловлено тем, каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность, а также на свободу своего передвижения, защиту от оскорблений и иных видов опасности, что находится свое отражение в главном законе страны – Конституции РФ.

Важно отметить, что нарушение общественного порядка далеко не всегда затрагивает напрямую какое-либо лицо на физическом уровне, но оно может быть выражено в использовании нецензурных высказываний среди посторонних людей. Особую опасность это представляет в том случае, если среди присутствующих есть несовершеннолетние дети, а также, если нарушить переходит от слов к действиям.

Правонарушения в сфере общественного порядка лишают людей пользоваться социальными благами. По сути, нарушается право на общественную безопасность, человек начинает беспокоиться за свою жизнь и здоровье и, в целом, за благополучие. Помимо этого, нарушение общественного порядка может привести к тому, что будет затронуто достоинство другого человека и, как следствие, нарушены положения Конституции РФ.

Административные правонарушения в сфере нарушения общественного порядка наносят вред во всех областях жизнедеятельности людей. Они мешают им осуществлять свою профессиональную деятельность, ограничивают свободу передвижения, негативно влияют на психологическое состояние – люди начинают испытывать тревогу, опасаться за свое будущее. Также, во время нарушения общественного порядка нарушается право человека на отдых и творческую самореализацию. В качестве примера можно привести несогласованный митинг, который, помимо всего перечисленного, может привести к другим, более серьезным преступлениям (избиение, убийство и т.д.).

Особую актуальность данная тема приобрела после начала специальной военной спецоперации в Украине. Многие противники действий органов власти Российской Федерации не только призывают людей принять участие в несогласованных акциях протеста, но устраивают различные виды диверсий. По этой причине, охране общественного порядка уделяется пристальное внимание со стороны правоохранительных органов РФ.

Несмотря на то, что данные правонарушения наносят существенный вред, как государству, так и обществу, им посвящена лишь одна глава в КоАП РФ – гл. 20, в которой раскрывается ответственность лишь за некоторые виды нарушений общественного порядка. Безусловно, данный пробел пытаются устранить субъекты РФ, издавая местные нормативно-правовые акты, направленные на регулирование административных правонарушений в сфере общественной безопасности.

В качестве примера можно привести ст. 13.5 Кодекса Республики Башкортостан «Об административных правонарушениях». В нем установлена ответственность за нарушение тишины в ночное время. Кроме того, ответственность за данное правонарушение закреплена в ст. 33 Закона Оренбургской области «Об административных правонарушениях в Оренбургской области», в ст. 13 Закона Челябинской области «Об административных правонарушениях в Челябинской области» и т.д.

Как можно увидеть, разные субъекты РФ уделяют повышенное внимание соблюдению общественного порядка. Между тем, в КоАП РФ отсутствует определение термина «общественный порядок». Эта ситуация приводит к тому, что в разных субъектах РФ органы власти могут давать ему различные толкования, что оказывает непосредственное влияние на наступление ответственности. Помимо этого, в законодательстве РФ не нашло свое отражение такое понятие, как «общественное место», которое напрямую влияет на квалификацию правонарушений в сфере общественного порядка.



На сегодняшний день, обязанности по обеспечению общественного порядка возложены на полицию, что находит свое законодательное закрепление в Федеральном законе «О полиции»<sup>53</sup>. Так, полиция следит за безопасностью граждан в парках, на площадях, улицах, магистралях, в местах дальнего следования (аэропорты, вокзалы) и других общественных местах. Анализируя Федеральный закон «О полиции» можно прийти к выводу, что в нем перечислены лишь некоторые места, которые могут быть отнесены к общественным.

Безусловно, дать точный перечень мест, которые следует относить к общественным, в одном нормативно-правовом акте видится весьма проблематичным. Однако вполне возможным является перечисление основных признаков общественных мест (рисунок 3).

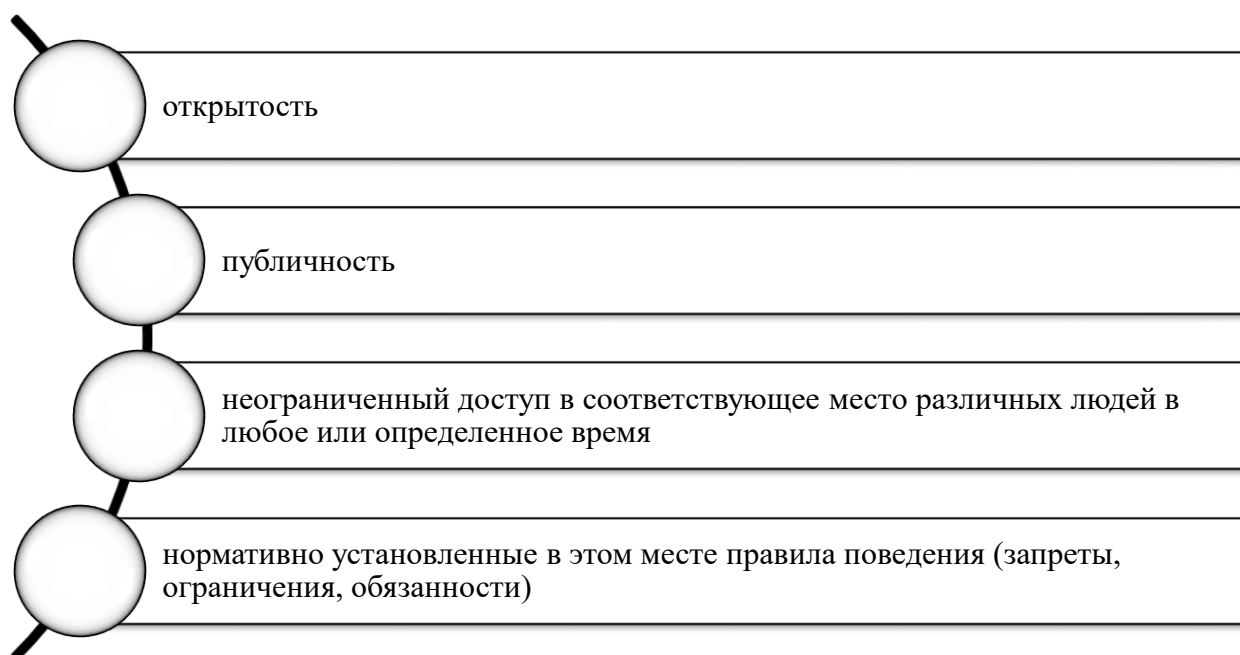


Рисунок 3 – Признаки общественных мест

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что для обеспечения общественной безопасности необходимо пересмотреть нормы действующего законодательства РФ, как на федеральном, так и на региональном уровнях. В связи с этим, предлагается закрепить в нормативно-

<sup>53</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

правовых актах понятия «общественный порядок» и «общественное место». Данные нововведения позволят сформировать более четкие критерии по правонарушениям в сфере общественного порядка, а также более точно их квалифицировать. Кроме того, сами граждане смогут понять, что именно следует относить к правонарушениям в данной сфере и, как следствие, не совершать действия, влекущие наступление административной ответственности.

Ранее уже отмечалось, что обеспечение общественной безопасности находит свое отражение в региональных нормативно-правовых актах. Между тем, в них имеется ряд существенных проблем. Так, ряд норм регионального законодательства противоречат нормам федеральных нормативно-правовых актов, что говорит о необходимости их модернизации. В ходе проведенного анализа было выявлено следующие противоречия (рисунок 4).

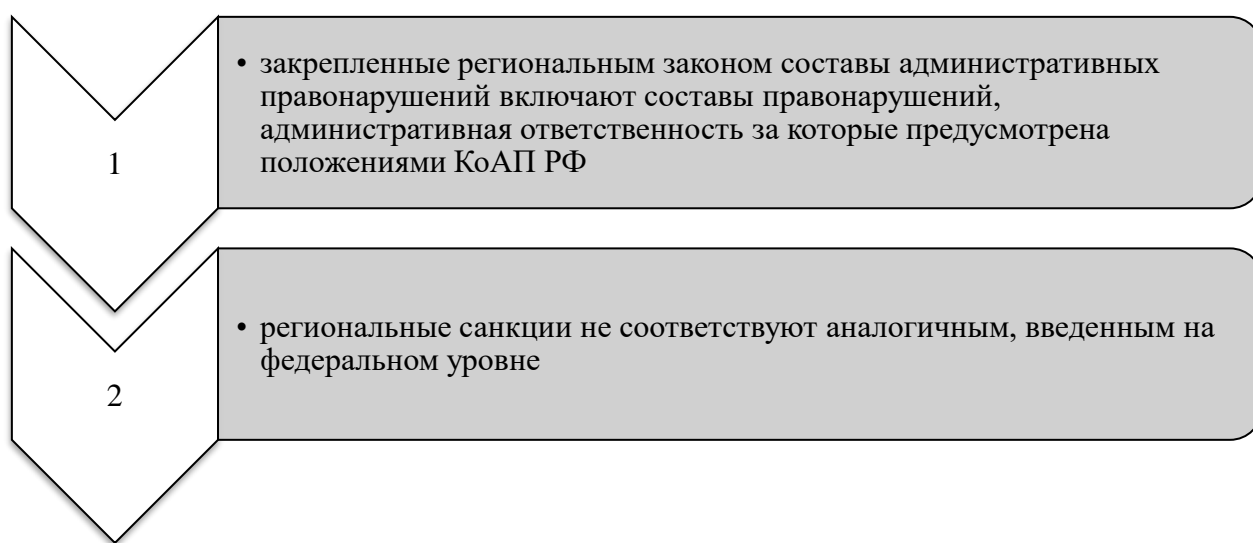


Рисунок 4 – Противоречия между федеральным и региональным законодательством РФ

К сожалению, практика последних лет, особенно судебного рассмотрения высшими судебными инстанциями дел об оспаривании законов субъектов РФ об административной ответственности, приводит к сокращению регулирующего воздействия субъектов РФ на данную сферу общественных отношений. Позиция Верховного Суда РФ за период с 2005 г.

по настоящее время в большинстве случаев не поддерживает интересы субъектов РФ в сфере законодательства об административной ответственности. Нормы многих законов субъектов РФ об административной ответственности признаны не соответствующими федеральному законодательству и не подлежащими применению Верховным Судом РФ или отменены законодательными органами субъектов РФ во избежание судебных разбирательств. Однако аналогичные нормы продолжают действовать и не отменяются в других субъектах РФ, что позволяет говорить о разрозненности и несогласованности регионального законодательства об административной ответственности.

Также, одной из проблем в региональном законодательстве об административной ответственности является определенное неравенство в правовом положении граждан в зависимости от субъекта РФ. Например, рассмотренный выше закон о тишине в разных регионах страны предусматривает разную ответственность. Кроме того, в каждом регионе предусмотрены разные часы ночной тишины. Это же применимо и к другим видам правонарушений в сфере общественного порядка, среди которых безбилетный проезд на общественном транспорте, нарушение правил благоустройства, продажа алкогольных напитков, изготовленных в домашних условиях, обращение с животными и т.д. Другими словами, вид ответственности граждан и размер административных санкций будут зависеть от того, в каком именно регионе было совершено преступление. Особенно это вызывает вопросы у обычных граждан, по отношению к которым используются административные меры.

По справедливому замечанию О.С. Рогачевой, в настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно как и в разных субъектах РФ за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени

суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности<sup>54</sup>. Так, согласно Закону «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»<sup>55</sup>, административно наказуемыми являются «громкая речь, крики, пение, свист, использование звуковоспроизводящих устройств, осуществление хозяйственных и иных работ (кроме аварийных работ), эксплуатация механизмов в жилых и нежилых помещениях, во дворах домов, на улицах, создающих шум и препятствующих полноценному отдыху граждан в период с 22 до 8 часов (в будни). В свою очередь, в соответствии с ч. 1 ст. 61 Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»<sup>56</sup> правонарушением является «нарушение тишины и покоя граждан (выкрики, свист, громкое пение, пользование звуковоспроизводящими аппаратами, установленными на повышенную громкость, громкая игра на музыкальных инструментах и т.д.) на улицах, в городском и внутрирайонном пассажирском транспорте общего пользования, квартирах и домовладениях, местах временного пребывания граждан (санаториях, домах отдыха и т. п.) с 22 до 7 часов (будни).

Помимо этого, различается и административная ответственность. Например, в Самарской области за подобные правонарушения может последовать предупреждение или наложен штраф: для граждан он варьируется от 500 до 3000 рублей, а для должностных лиц от 3000 до 8000 рублей. В свою очередь, в Алтайском крае подобные правонарушения предусматривают наложение штрафа на граждан в размере от 300 до 1500 рублей, а для должностных лиц от 500 до 5000 рублей.

---

<sup>54</sup> Рогачева О.С. Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 29.

<sup>55</sup> Закон Самарской области от 1 ноября 2007 года № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>56</sup> Алтайская правда. 2002. № 193-196 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.04.2022).

С одной стороны, это можно объяснить разным уровнем дохода граждан. Но, с другой стороны, имеет место неравное правовое положение граждан одной страны, что обуславливает закрепление видов и размера административной ответственности в КоАП РФ.

Важно понимать, что в каждом регионе РФ имеются свои особенности, которые оказывают непосредственное влияние на положения, закрепленные в нормативно-правовых актах. Однако, не редки случаи, когда эти положения не соответствуют общей законодательной базе РФ. Регулирование ответственности за административные правонарушения, связанные с нарушениями общественного порядка, не являются исключением. В силу этого, необходимо привести в действие механизмы реализации КоАП РФ. В данном контексте интересна точка зрения Б.А. Старостина, который указал на необходимость установления одинакового размера штрафа за один и тот же вид административного правонарушения, вне зависимости от того, в каком регионе оно было совершено<sup>57</sup>.

Между тем, ранее уже указывалось, что в разных регионах РФ имеется разный уровень дохода. Так, заработная плата в таких городах, как Москва или Санкт-Петербург гораздо выше, чем в Самаре или Саратове. По этой причине следует согласиться с предложением Б.В. Россинского, который считает, что пора сдвинуть вектор внимания с абсолютных показателей на относительные, т.е. перейти от денежных штрафов к, например, наказанию в виде общественных работ<sup>58</sup>. Такая позиция позволит уравнивать правовое положение граждан, а также благоприятно отразится на развитии региона в целом. Известно, что в практически каждом регионе имеются сложности с рабочей силой, занимающейся облагораживанием территории. Благодаря подобному наказанию, удастся решить данную проблему, а граждане, прежде

---

<sup>57</sup> Старостин Б.А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 27.

<sup>58</sup> Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. – 2021. – № 6. – С. 29.

чем совершить административное правонарушение в сфере общественной безопасности будут понимать, что не смогут просто «откупиться» от наказания.

Следующей проблемой, заслуживающей внимание является отсутствие четкого понимания того, кто именно должен составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере общественного порядка. Так, в 2011 году был принят Федеральный закон о полиции. Свою очередь, решением Верховного Суда Российской Федерации в ряде регионов с сотрудников полиции были сняты обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях. В число этих регионов, помимо Москвы и Санкт-Петербурга, также входит Самарская область. Главная причина такого решения кроется в том, что органы внутренних дел были переведены в федеральное ведение. В настоящее время данные протоколы могут составлять лишь должностные лица органов исполнительной власти Российской Федерации, тогда как полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел<sup>59</sup>.

Субъект РФ не вправе наделять должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями, не предусмотренными федеральным законодательством. В этой связи были внесены изменения в ст. 28.3 КоАП РФ, в соответствии с которыми должностные лица органов внутренних дел (полиции) наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, при этом предусмотренных законами субъектов РФ только в случае заключения соответствующего соглашения<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка: полицейский взгляд на проблему и пути ее решения // Современные проблемы административного и полицейского права сборник. – 2020. – С. 4.

<sup>60</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Следует отметить, что на сегодняшний день не заключено ни одного соглашения, что объясняется отсутствием соответствующей нормативно-правовой базы и недостаточной материальной обеспеченностью большинства субъектов РФ. Как справедливо отмечает З.Г. Брциева, дотационные субъекты испытывают затруднения в поиске тех средств, которые должны покрывать расходы МВД России, связанные с составлением протоколов об административных правонарушениях, в частности, речь идет о снабжении канцтоварами, ГСМ, транспортом, компьютерами и иными обеспечивающими средствами<sup>61</sup>.

Действующее законодательство не дает однозначного ответа о необходимости заключения соответствующих соглашений лишь на возмездной основе. Материальные затраты, связанные с применением административного законодательства, т.е. вопроса, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, возложены на обе стороны.

Поскольку в законодательстве определено право, а не обязанность органов государственной власти субъектов РФ осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, обеспечение деятельности сотрудников полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях, перечень которых определен региональными властями, не должно быть возложено лишь на субъектов РФ.

Представляется, что введение административной ответственности на федеральном уровне за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность и предусмотренные в региональном законодательстве, отнесение их к компетенции органов внутренних дел позволит решить проблему и отказаться от необходимости достаточно

---

<sup>61</sup> Брциева З.Г. Коллизия норм по передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях субъектами Российской Федерации // Российский следователь. – 2021. – № 15. – С. 27.

сложной и трудоемкой процедуры заключения соглашений между МВД РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ.

Альтернативой указанному решению заявленной проблемы может послужить внесение изменений в абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ: «Протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции)». В этом случае процессуальные полномочия сотрудников полиции составлять протоколы об административных правонарушениях должны учитывать лишь четыре административно-правовых запрета, которые устанавливаются исключительно на региональном уровне в сфере обеспечения правопорядка в общественных местах (таблица 5).

Таблица 5 - Административно-правовые запреты

№ п/п	Запрет
1	административно-правовой запрет противоправных действий в ночное время, препятствующих созданию органами местного самоуправления условий для массового отдыха граждан
2	административно-правовой запрет противоправных действий в ночное время, поощряющих допущение нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на улицах, стадионах, в парках, скверах, в транспортных средствах общего пользования
3	административно-правовой запрет противоправных действий, препятствующих созданию органами государственной исполнительной власти субъектов РФ условий для волеизъявления граждан в процессе проведения публичных мероприятий
4	административно-правовой запрет противоправных действий, препятствующих созданию органами государственной исполнительной власти субъектов РФ условий для исключения продажи спиртосодержащей продукции, произведенной в домашних условиях, в том числе физическими лицами



Таким образом, проблемы исследования законотворчества субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности заключаются в противоречивости подходов региональных законодателей к регламентации административных правонарушений, специфике принимаемых субъектами законов об административных правонарушениях и административной ответственности. Следовательно, необходим более глубокий анализ обоснованности принятия и применения тех или иных административных норм на уровне субъектов РФ.

Кроме того, отсутствие в законодательстве признаков общественного места нельзя признать удовлетворительным, поскольку от точного определения понятия общественного места зависит, во-первых, эффективность работы полиции по предупреждению различного рода административных правонарушений, совершаемых в местах внеколлективного общения людей. Во-вторых, от этого может зависеть обеспечение прав граждан, к которым могут быть применены различные меры административного воздействия, в частности, со стороны сотрудников полиции. Также необходимо иметь в виду, что от места совершения административного правонарушения зависит и квалификация того или иного деяния. В этой связи одно и то же поведение человека в одном случае будет являться административным правонарушением, в другом же может не быть таковым.

### **2.3. Поиск путей совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка**

В соответствии с Конституцией РФ высшей ценностью является человек, его права и свободы. Государство должно соблюдать и защищать

права своих граждан (ст. 2 Конституции РФ)<sup>62</sup>. В свою очередь, данная обязанность возложена не только на федеральные, но и на региональные органы власти. Так, в п. «б» ст. 72 Конституции РФ сказано, что обеспечение общественного порядка находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. При этом осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 114).

Определение путей эффективной реализации функции охраны общественного порядка имеет достаточно давнюю историю и непосредственно связано с вопросами организации власти и управления в сфере внутренних дел. «Внутренние дела» представляют собой одну из важнейших областей жизнедеятельности общества и государства. Это комплекс общественных отношений, который связан с защитой жизненно важных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств, с поддержанием и упрочением общественного порядка и общественной безопасности. Ситуация дел именно в данной области во многом определяет социальное самочувствие общества. Поэтому она не может не являться объектом пристального внимания со стороны государства и его институтов, которые объективно испытывают нужду в соответствующих инструментах охраны общественного порядка. Одним из основных средств создания таких инструментов становится право, издание государством нормативных правовых актов.

Современное состояние российского законодательства в сфере охраны общественного порядка характеризуется высокой динамикой своего развития, значительным обновлением правовой базы. Существенную лепту в данную работу вносит и Министерство внутренних дел Российской Федерации, осуществляющее функции по выработке и реализации

---

<sup>62</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. В числе основных задач, решение которых возложено на МВД России, закреплено обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности.

Только за 10-летний период (2011 – 2021 годы) при непосредственном участии МВД России разработано и издано 725 федеральных законов, 183 акта Президента Российской Федерации, 583 акта Правительства Российской Федерации, 5 996 нормативных правовых актов МВД России, из которых 950 прошли государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации<sup>63</sup>.

С принятием разработанного МВД России важнейшего для укрепления правопорядка в Российской Федерации Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» свою целостность и предмет регулирования обрела профилактическая подсистема законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы правопорядка<sup>64</sup>.

Рассматривая в целом законодательство Российской Федерации в сфере внутренних дел, можно констатировать, что именно в 2016 году с принятием уже упомянутого Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», при основополагающем участии правовой службы МВД России, практически все направления деятельности органов внутренних дел обеспечены базовыми, стержневыми законами.

Необходимо отметить, что достигнутые успехи стали возможны благодаря совместным действиям всех участников нормотворческого процесса на различных уровнях вертикали органов власти. Заметен вклад в

---

<sup>63</sup> Хетагуров В.В. Понятие общественного порядка и общественной безопасности // Молодой ученый. – 2021. – № 20 (362). – С. 394.

<sup>64</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

совершенствование нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел законодательных инициатив, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в 2015 году принят федеральный закон, внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Самарской Губернской Думой (Федеральный закон от 23 ноября 2015 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

При участии территориальных органов МВД России по направлению охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также по иным вопросам, относящимся к компетенции полиции, ежегодно принимается около 200 законов субъектов Российской Федерации и около 500 иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Эффективным инструментом выявления потребности в совершенствовании правового регулирования является мониторинг правоприменения, осуществляемый в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>65</sup>.

В МВД России эта работа была начата еще в 2008 году. В настоящее время многоуровневая территориально распределенная автоматизированная аналитическая информационная система «Мониторинг» (АИС «Мониторинг») МВД России, позволяющая оперативно без увеличения документооборота получать в электронном виде информацию с мест о выявленных проблемах в правовой регламентации, а также заключения по ним экспертов центрального аппарата МВД России, успешно интегрирована в общенациональную систему.

---

<sup>65</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930.

По итогам мониторинга издано 37 федеральных законов, 2 указа Президента Российской Федерации, 6 постановлений Правительства Российской Федерации, 80 ведомственных нормативных правовых актов.

Сегодня результаты проводимого МВД России мониторинга правоприменения показывают потребность в расширении полномочий органов публичной администрации регионального и местного уровней в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Эти запросы общества и профессиональной среды уже не первый год находятся в поле зрения ученых. В этой связи нельзя не согласиться с мнением профессора Ю.Е. Аврутина, который справедливо отмечал, что в дальнейшем развитии нуждается концептуальная идея формирования полиции как нового правоохранительного института – идея выстраивания партнерской модели взаимоотношений российской полиции и общества, ориентированной на сотрудничество полиции с институтами гражданского общества и гражданами в процессе противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Необходимость соответствия форм и содержания правового регулирования организации и деятельности полиции конкретному состоянию общественных отношений должно быть своевременным и по своему качеству обеспечивающим решение задач, стоящих перед государством. Например, актуализация вопросов осуществления охраны общественного порядка на местном уровне обусловлена принимаемыми мерами по упорядочению распределения функций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, оптимизации организационно-штатного построения системы МВД России, а также модернизацией отраслевого законодательства с целью повышения эффективности его применения, избавления от правовых норм и институтов, препятствующих поступательному развитию правоохранительной системы.

Придание управлениям, отделам, отделениям МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, перевод сотрудников на финансирование исключительно за счет средств федерального бюджета, существенное сокращения численности сотрудников органов внутренних дел, приводят к определенному «размежеванию» полиции с муниципальной властью, отдаляют сотрудников органов внутренних дел от реальных проблем населения в обеспечении правопорядка в местах их проживания, но при этом открывают «нишу» для создания муниципальной милиции.

В юридической среде достаточно активно обсуждаются два проекта федерального закона с одинаковым названием «О муниципальной милиции в Российской Федерации». Первый был внесенный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Мироновым, Т.Н. Москальковой, М.В. Емельяновым, В.М. Зубовым, О.А. Ниловым, А.Л. Бурковым<sup>66</sup>. В связи с наличием серьезных противоречий действующему законодательству не был поддержан Правительством Российской Федерации и снят с рассмотрения.

Второй внесен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Мироновым, А.Л. Бурковым, О.Н. Епифановой, О.А. Ниловым, М.В. Емельяновым, А.Г. Аксаковым, И.А. Ананских, В.Г. Газзаевым, В.К. Гартунгом, А.Н. Грешневиковым, Е.Г. Драпеко, С.И. Крючком, О.А. Николаевым, Г.З. Омаровым, А.А. Ремезковым, Н.И. Рыжаком, А.В. Терентьевым, Ф.С. Тумусовым, Г.П.

---

<sup>66</sup> Бредихин И.Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета. – 2020. – № 1 (8). – С. 206.

Хованской, А.В. Чепой, О.В. Шеиным<sup>67</sup>. На него также имеется отрицательное заключение Правительства Российской Федерации.

Группой авторов (В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шкярук), представляющих Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, в рамках осуществляемого Комитетом гражданских инициатив проекта «Развитие отдельных положений Концепции комплексной реформы правоохранительных органов», подготовлен Исследовательский отчет по теме «Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ», в котором содержится вывод, что «для улучшения качества охраны общественного порядка и удовлетворения спроса граждан на безопасность и охрану их прав необходима организационная реформа, основным элементом которой является разумная децентрализация управления подразделениями, занятыми охраной общественного порядка».

Фактически предлагается создание муниципальной милиции, как нового правоохранительного института альтернативного подразделениям полиции, выполняющей задачи на районном уровне, путем механического разделения единой централизованной системы МВД России. При этом обосновывается это красивыми словами о приближении правоохранительной деятельности к потребностям граждан и конкретных муниципальных образований, повышении подотчетности органов охраны правопорядка гражданам, а также уровня доверия к ним со стороны населения, что в целом положительно скажется на состоянии безопасности граждан и общественного порядка.

В тоже время, мало кто обращает внимание на то, что проектируемые (предлагаемые) полномочия муниципальной милиции далеко выходят за

---

<sup>67</sup> Бредихин И.Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета. – 2020. – № 1 (8). – С. 206.

рамки положений ч. 1 ст. 132 Конституции РФ и норм Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящих к вопросам местного значения осуществление охраны общественного порядка. Реализации в данном виде идее муниципализации функции охраны общественного порядка может привести к слому сложившейся и проверенной временем системы охраны общественного порядка в Российской Федерации, потере управляемости в сфере внутренних дел, а самое главное, к практически бесконтрольному разрастанию многочисленных прав и свобод граждан<sup>68</sup>.

В указанном вопросе необходимо действовать не революционным, а эволюционным путем. Следует учитывать, что в результате «революции» надеясь, рассчитывая на позитивные моменты, из инструмента помощи людям, рассматриваемый институт легко может превратиться в орган, для которого экономическую цель – пополнение местного бюджета станет приоритетной.

В частности, в уже упомянутом выше Исследовательском отчете по теме «Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ» приводится пример, что согласно учредительным документам основной задачей так называемой муниципальной милиции, которая была создана осенью 2013 г. в Златоусте, является контроль за благоустройством (сбор штрафов). Далее авторы признают, что «причина появления такой муниципальной милиции – экономические соображения. Важнее чем охрана общественного порядка, для такой местной милиции оказывается работа по взысканию штрафов. Отдельное подразделение, сфокусированное на пополнение местного бюджета, а кроме того, способствующее повышению благоустроенности

---

<sup>68</sup> Рогачева О.С. Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 31.



города и повышению удовлетворенности горожан, должно быть привлекательно для многих муниципалитетов»<sup>69</sup>.

В свою очередь, подобные подходы не просто не допустимы, а крайне вредны. Прежде всего, следует исходить из содержания ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, в которой про муниципальную милицию нет ни слова: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»<sup>70</sup>.

В настоящее время вопросы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления при самостоятельной организации и осуществлении охраны общественного порядка, помимо Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» находят отражение в федеральных законах «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», «Об участии граждан в охране общественного порядка», «О государственной службе российского казачества» (предусматривает, что российское казачество в установленном порядке принимает участие в охране общественного порядка, осуществляет иную деятельность на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с органами местного самоуправления, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и других законодательных актах.

Органы местного самоуправления самостоятельно решающие вопросы местного значения, вполне могут самостоятельно осуществлять охрану

---

<sup>69</sup> Соколова О. Законы региональные, а блюстители федеральные // ЭЖ-Юрист. – 2019. – № 39. – С. 51.

<sup>70</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

общественного порядка, дополняя в этом вопросе полицию, поскольку местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое Российской Федерацией как воплощение единства муниципальной власти и полноты прав местного сообщества по решению вопросов местного значения, основано в конечном счете на сочетании общественных (самоуправленческих) и государственно-властных начал.

Следует четко осознавать, что не все органы местного самоуправления по различным причинам готовы в полном объеме непосредственно осуществлять охрану общественного порядка на соответствующих территориях. В этой связи только совместная с органами внутренних дел (полицией) деятельность в анализируемой сфере позволит эффективно использовать силы и средства правопорядка и надлежащим образом удовлетворить потребность граждан в безопасности. В частности, на тех территориях, где будут действовать муниципальные органы охраны общественного порядка, полиция может высвободить часть личного состава и направить его на территории, в которых названные органы отсутствуют или не созданы. Учитывая разнообразные (экономические, географические, национально-культурные) особенности муниципальных образований, прежде всего, на поселенческом уровне, следует предусмотреть и многообразие форм реализации права местного самоуправления на самостоятельную охрану общественного порядка.

В целом при формировании надлежащих законодательных основ функционирования органов местного самоуправления следует исходить из потребности подготовки соответствующего проекта федерального закона «Об основах осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка». Его предметом регулирования должны являться общественные отношения, возникающие в связи с самостоятельным решением органами местного самоуправления вопросов местного значения по осуществлению охраны общественного порядка на территориях соответствующих муниципальных образований.

В названном проекте следует установить принципы, формы, правовые и организационные основы осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка.

На законодательном уровне подлежит закреплению положение о том, что органы местного самоуправления вправе создавать в своей структуре органы и (или) выбирать либо назначать должностное лицо (муниципального служащего) местного самоуправления для осуществления на территории соответствующего муниципального образования охраны общественного порядка в соответствии федеральным законом и уставом муниципального образования. В поселениях это будет реальная помощь, а по части полномочий – даже замена участкового уполномоченного полиции.

Также следует включить норму о том, что муниципальный орган охраны общественного порядка является частью органа местного самоуправления, создается и ликвидируется решением представительного органа соответствующего муниципального образования на основании предложения главы данного муниципального образования.

Представительному органу соответствующего муниципального образования должно быть предоставлено право одновременно признавать муниципальной милицией муниципальный орган охраны общественного порядка в целом или его часть, при этом закрепив особенности ее деятельности.

Организационно-правовые формы, порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность муниципальных органов охраны общественного порядка, а также иные вопросы их организации и деятельности подлежат определению уставами муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации с учетом положений, установленных проектом федерального закона.

Отдельный раздел или статья проекта федерального закона необходимо посвятить особенностям деятельности муниципальной милиции. Порядок

взаимодействия муниципального органа охраны общественного порядка с органами внутренних дел (полицией) и подразделениями иных государственных органов, возможно, определять административными договорами, заключёнными органом местного самоуправления с территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, реализующим свои полномочия на территории соответствующего муниципального образования, с подразделениями иных государственных органов.

Особо следует закрепить порядок инициирования территориальным органом МВД России на районном уровне процедуры приостановления деятельности и расформирования муниципальной милиции в случае существенных нарушений с их стороны законодательства, либо в случае уклонения от исполнения ими обязанностей по охране общественного порядка.

Отдельная глава проекта федерального закона должна быть посвящена основным направлениям деятельности по осуществлению органами местного самоуправления охраны общественного порядка.

В рамках законопроекта подлежат рассмотрению и вопросы правовой, социальной защиты муниципального служащего муниципального органа охраны общественного порядка, в том числе и непосредственно пресекающих нарушения общественного порядка.

Конечно же, следует иметь в виду, что потребуется не только разработка и принятие федерального закона, но возможно и внесение соответствующих изменений, например, в КоАП РФ и федеральные законы:

- от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части установления ответственности глав муниципальных образований, должностных лиц местного самоуправления за состояние общественного порядка);

- от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в части регулирования основ взаимодействия с муниципальной милицией);

- от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части закрепления особого вида муниципальной службы – правоохранительной муниципальной службы и особенностей прохождения службы муниципальными милиционерами).

### **Выводы по второй главе.**

Правоподготовительная работа потребуется как на уровне субъектов РФ, где должно быть сформировано региональное законодательство,

регулирующее вопросы организации деятельности муниципальной полиции, создания механизма гарантированного финансирования этих органов и системы контроля за их деятельностью, так и в муниципальных образованиях, где необходимо будет подготовить и принять соответствующие нормативно правовые акты органов местного самоуправления.

Существенные изменения, предусматривающие создание механизма взаимодействия муниципальной милиции и полиции при решении задач охраны общественного порядка, потребуется внести в ряд нормативных актов МВД России.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По результатам проведенного исследования можно сделать вывод о том, что общественный порядок – это правовое регулирование общественных отношений, возникающих в общественных местах в процессе жизнедеятельности людей, в результате которого обеспечивается безопасность, спокойствие, охрану жизни и здоровья граждан, с помощью превентивных действий (нахождения представителей, установки камер видеонаблюдения и т.п.) происходящих на постоянной основе сотрудниками органов внутренних дел, Росгвардии, военнослужащих министерства Обороны (применительно к военным городкам и объектам), органов местного самоуправления.

В свою очередь, под общественной безопасностью следует понимать систему общественных отношений, в целях обеспечения защищенности личности, (в том числе оценка и анализ данной защищенности на федеральном, региональном и районном уровнях, по результатам которой в случае необходимости незамедлительное принятие действенных мер направленных на минимизацию противоправных деяний), а также защита общества от каких-либо внешних угроз.

Общие вопросы производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, закреплены в главах 24 – 32 КоАП РФ.

В свою очередь, возбуждение дела об административном правонарушении производится по правилам, предусмотренным ст. 28.1 – 28.5 КоАП РФ, соответствующим должностным лицом или прокурором.

В настоящее время проблемы исследования законотворчества субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности заключаются в противоречивости подходов региональных законодателей к регламентации административных правонарушений, специфике принимаемых субъектами законов об административных

правонарушениях и административной ответственности. Следовательно, необходим более глубокий анализ обоснованности принятия и применения тех или иных административных норм на уровне субъектов РФ.

Кроме того, отсутствие в законодательстве признаков общественного места нельзя признать удовлетворительным, поскольку от точного определения понятия общественного места зависит, во-первых, эффективность работы полиции по предупреждению различного рода административных правонарушений, совершаемых в местах внеколлективного общения людей. Во-вторых, от этого может зависеть обеспечение прав граждан, к которым могут быть применены различные меры административного воздействия, в частности, со стороны сотрудников полиции. Также необходимо иметь в виду, что от места совершения административного правонарушения зависит и квалификация того или иного деяния. В этой связи одно и то же поведение человека в одном случае будет являться административным правонарушением, в другом же может не быть таковым.

В целях надлежащего обеспечения общественного порядка остаются актуальными вопросы совершенствования федерального и регионального законодательства в указанной сфере. В связи с этим представляется необходимым на уровне федерального законодательства закрепить понятия общественного порядка и общественного места, что позволит определить более четкие критерии отнесения правонарушений к посягающим на общественный порядок, а также более точно и полно квалифицировать противоправные действия граждан в рассматриваемой сфере.

В целях соблюдения принципа законности административной ответственности необходимо установление единых составов административных правонарушений и размеров штрафных санкций за их совершение на всей территории Российской Федерации.

Следует отметить, что органы местного самоуправления самостоятельно решающие вопросы местного значения, вполне могут



самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка, дополняя в этом вопросе полицию, поскольку местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое Российской Федерацией как воплощение единства муниципальной власти и полноты прав местного сообщества по решению вопросов местного значения, основано в конечном счете на сочетании общественных (самоуправленческих) и государственно-властных начал.

Исходя из этого, на законодательном уровне подлежит закреплению положение о том, что органы местного самоуправления вправе создавать в своей структуре органы и (или) выбирать либо назначать должностное лицо (муниципального служащего) местного самоуправления для осуществления на территории соответствующего муниципального образования охраны общественного порядка в соответствии федеральным законом и уставом муниципального образования. В поселениях это будет реальная помощь, а по части полномочий – даже замена участкового уполномоченного полиции.

Помимо этого, следует включить норму о том, что муниципальный орган охраны общественного порядка является частью органа местного самоуправления, создается и ликвидируется решением представительного органа соответствующего муниципального образования на основании предложения главы данного муниципального образования.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Парламентская газета. – 2011. – № 1-2.
5. Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.
6. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.
7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.
8. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.
9. Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» // Российская газета. – 1992. – № 103 (утратил силу).

10. Закон Самарской области от 1 ноября 2007 года № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. – 2009. – № 88 (утратил силу).

12. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212 (утратил силу).

13. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

14. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930.

15. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 03.02.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2188.

16. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

17. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

## **Литература**

18. Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка как доктринальная категория и категория действующего права // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. – 2019. – № 8. – С. 227-235.

19. Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка: полицейский взгляд на проблему и пути ее решения // Современные проблемы административного и полицейского права сборник. – 2020. – С. 3-18.

20. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 32-36.

21. Административная ответственность граждан: учебное пособие / Под ред. Д.Н. Бахрах. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1974. – 328 с.

22. Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2018. – 511 с.

23. Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. – 111 с.

24. Алексеев С.Н. Об исполнимости законодательства об административных правонарушениях // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2021. – № 2 (30). – С. 46-49.

25. Артамошкин М.Н. Проблемы обеспечения безопасности при проведении футбольных матчей и пути их решения // Вестник МВД России. – 2019. – № 15. – С. 75-81.

26. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс. – М.: Изд-во Дело и сервис, 2018. – 319 с.

27. Березин А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок при проведении публичных мероприятий. – Саратов: Право, 2019. – 75 с.

28. Борьба с посягательством на общественный порядок. Уголовно-правовой и криминологический аспекты / Т.М. Кафаров, Ч.Т. Мусаев. – Баку: Элм, 2019. – 188 с.

29. Бредихин И.Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета. – 2020. – № 1 (8). – С. 206.

30. Брциева З.Г. Коллизия норм по передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях субъектами Российской Федерации // Российский следователь. – 2021. – № 15. – С. 27-31.

31. Веремеенко И.И. Механизм охраны общественного порядка. – М.: Юрайт. – 144 с.

32. Готовцева А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2000. – 162 с.

33. Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Система ГАРАНТ.

34. Денисов Р.И. Муниципальная полиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М.: Юрайт, 2018. – 195 с.

35. Дондоков Ц.С. Содержание правовой категории «Общественный порядок» // Вестник ЧитГУ. – 2020. – № 10 (67). – С. 71.

36. Дрозд А.О. Участие населения российского государства в охране общественного порядка (историко-правовой и административно-правовой аспекты) // История государства и права. – 2020. – № 5. С. 17-22.

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

38. Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично - правовой ответственности // Журнал российского права. – 2018. – № 1(205). – С. 81.
39. Игитов В.И. О сфере регулирования в области обеспечения общественного порядка // Вестник МГУ. – 2017. – № 2. – С. 47.
40. Карпенко Т.А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. – Омск: Библиогр, 2018. – 55 с.
41. Кобец П.Н. Об актуальности противодействия отдельным видам преступлений путем предупреждения административных правонарушений // Административное право и процесс. – 2019. – №1. – С. 22.
42. Крепышев А.М., Махмутова Л.А. Преступления против общественной безопасности // Аллея науки. – 2018. – №1. – С. 668.
43. Лазарева А.С., Гончаров А.А. Меры пресечения как разновидность мер процессуального принуждения // Инновации. Наука. Образование. – 2020. – № 15. – С. 726.
44. Лихачёв С.В. К вопросам общественной и национальной безопасности государства // Проблемы взаимодействия личности и власти в условиях построения правового государства. – 2019. – С. 119.
45. Общее учение о государстве / [соч.] Людвиг Гумпловича, проф. Грац. ун-та; пер. со 2-го нем. изд. со вступ. очерком, примеч. и доп. ст. Ив.Н. Неровецкого. – Санкт-Петербург: типография Т-ва «Общественная польза». – 1910. – С. 36.
46. Объект и предмет уголовно-правовой охраны / Н.И. Коржанский. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 215 с.
47. Отегенов М.Т. Организационно-правовые вопросы охраны общественного порядка и безопасности в современных условиях // Аллея науки. – 2021. – Т. 1. – № 1 (52). – С. 656.

48. Пивоваров Д.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. – 30 с.



49. Полицейское право. Лекционный курс / К.С. Бельский. – М.: Дело и Сервис, 2017. – 319 с.
50. Попов Л.Л. Административное право: учебник. – М.: Юрист, 2020. – 277 с.
51. Правовые основы обеспечения общественного порядка: учебное пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. – М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1987. – 297 с.
52. Ракша Н.С. Административная деятельность полиции Российской Федерации: учебное пособие. – Курск: ОБУК «Участок оперативной полиграфии», 2020. – 263 с.
53. Рогачева О.С. Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 28-33.
54. Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. – 2021. – № 6. – С. 26-31.
55. Рулье С.Ю. Сравнительный анализ понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Молодой ученый. – 2021. – № 21 (363). – С. 277.
56. Семенов Н.С. О некоторых проблемах применения административного принуждения в целях обеспечения безопасности // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2019. – № 1 (28). – С. 257.
57. Совет Безопасности Российской Федерации. Государственная и общественная безопасность. – URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document117> (дата обращения: 02.01.2022).

58. Соколова О. Законы региональные, а блюстители федеральные // ЭЖ-Юрист. – 2019. – № 39. – С. 51.
59. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации: автореф. дис. д-ра юрид.наук. – М., 2017. – 41 с.
60. Старостин БА. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 27-28.
61. Сухачев И.Ю. О соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2020. – № 4. – С. 8.
62. Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 / А.В. Куделич. – М., 2020. – 378 с.
63. Ултаев А.С. Система преступлений против общественной безопасности // Студенческий вестник. – 2019. – № 20-6 (165). – С. 9-10.
64. Хатуаев М.О. К вопросу о формировании категории «общественный порядок» // Роль инноваций в трансформации современной науке: сборник статей Международной научно-практической конференции: в 6 частях. – 2017. – С. 221.
65. Хетагуров В.В. Понятие общественного порядка и общественной безопасности // Молодой ученый. – 2021. – № 20 (362). – С. 394.
66. Шевченко П.Н. К вопросу о содержании понятия «общественный порядок» // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 11. – С. 37.
67. Яковлев Н.А. Запрет определенных действий как мера пресечения // Моя профессиональная карьера. – 2020. – Т. 2. – № 9. – С. 165.
68. Якунин Д.В., Коротченков Д.А. Совершенствование административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий // Современное право. – 2021. – № 8. – С. 41-43.

### **Электронные ресурсы**

69. Алтайская правда. 2002. № 193-196 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.04.2022).