

*Кивич Ю. В., кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции  
(Московский университет МВД России)*

## **ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ОБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ**

Рассматривая действующие и еще разрабатываемые нормативные правовые акты, нельзя не заметить очевидную избыточность и неоднократное дублирование как юридических, так и нормативно-технических требований по вопросам обеспечения отдельных видов безопасности, устанавливаемых различными ведомствами в своих интересах.

Вполне обосновано появление в ближайшее время законов об информационно-психологической безопасности, безопасности автоперевозок, сельскохозяйственного производства, трубопроводного хозяйства и иных подобных нормативных правовых актов.

Большинство этих актов во многом дублирует друг друга или подтверждает положения уже существующих законов — стандартов безопасности труда, санитарных и строительных норм, правил дорожного движения, правил безопасной эксплуатации. Это не останавливает заинтересованные ведомства, которые, вместе с проектами очередной группы законов предлагают создание новых федеральных служб и агентств, управлений и департаментов, управляющих нужными только упомянутым ведомствам видами безопасности.

Следует отметить, что в отечественном законодательстве и научной литературе также не выработан единый понятийный аппарат в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. Это обстоятельство нередко приводит к неоднозначному пониманию содержания различных дефиниций в теории и создает проблемы в правоприменительной практике. Так, Закон «О безопасности» 1992 г. рассматривает безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства. Однако с 1997 г. стал широко использоваться термин «национальная безопасность Российской Федерации», под которым понимается «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

В настоящее время перечень посягательств на общественную безопасность объективирован в УК РФ (гл. 24 «Преступления против общественной безопасности») и КоАП РФ (гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»).

Отнесение тех или иных деяний, названных в указанных нормативных актах к категории посягательств на общественную безопасность, остается спорным ввиду отсутствия четкого определения признаков общественной безопасности. В связи с рассмотрением вопроса о формировании правовой основы обеспечения общественной безопасности существует явная потребность в принятии федерального закона об обеспечении общественной безопасности в Российской Федерации. В рамках данного законопроекта должны быть закреплены концептуальные основы теории общественной безопасности, включая цели и задачи государственной политики по обеспечению общественной безопасности, указания форм угроз общественной безопасности, формирование механизмов их преодоления, определение компетенции различных ведомств и механизмов координации их деятельности.

Вместе с тем, актуальной задачей правовой науки становится уяснение сущности и содержания общественного порядка как объекта административно-правовой защиты.

В целом, общественный порядок в государстве представляет собой социально-правовую категорию, установившуюся в результате соблюдения социальных норм (норм права, морали, общепринятых правил общежития и др.) систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется всей политической системой государства, обществом<sup>1</sup>.

Определение круга общественных отношений, составляющих общественный порядок и рассматриваемых нами в качестве объекта административно-юридической защиты, должно идти по пути анализа конкретных элементов общественного порядка, что позволит уяснить его различные стороны, а затем совокупность рассмотренных элементов даст возможность точно обозначить круг составляющих его общественных отношений. Подобное сужение будет способствовать конкретизации объекта административно-юридической защиты, в сравнении с мнениями тех авторов, которые утверждают, что общественный порядок охватывает все общественные связи и отношения или представляет собой соответствующий нормам права и морали реальный порядок общественных отношений, складывающийся в обществе<sup>2</sup>.

Изучение общественного порядка как системного образования, являющегося объектом административно-правовой охраны и защиты, позволяет выявить реальное содержание образующих его частей (компонентов). В качестве составных частей общественного порядка выступают определенные общественные отношения, выражающие его содержание.

По мнению А. В. Серегина, существуют три группы отношений, составляющих сферу общественного порядка: а) отношения, складывающиеся в процессе обеспечения обстановки общественного спокойствия и предотвращения действий, способных вызвать нарушение нормального ритма жизни населения; б) отношения, обеспечивающие условия для покоя и отдыха граждан, предотвращение озорства и недисциплинированного поведения в быту; в) отношения, обеспечивающие честь и достоинство граждан, и предотвращение антиобщественных действий, в которых выражается пренебрежение к обществу<sup>3</sup>.

Общественные отношения, составляющие общественный порядок:

1) существуют везде, где есть охраняемые правом или иными социальными нормами общественные или личные интересы, поэтому общественный порядок, как система общественных отношений, характеризуется повсеместностью. Так, общественный порядок может нарушаться и на улице, и в лесу, а при определенных условиях, и в изолированной квартире; 2) осуществляются постоянно.

Кроме того, составными частями общественного порядка, на наш взгляд, являются следующие элементы:

Содержание общественного порядка — система волевых общественных отношений, проявляющихся в поведении людей, их действиях и поступках в общественных местах. При определении содержания общественного порядка необходимо рассмотреть сферы общественной жизни, в которых реализуются общественные отношения, его составляющие. К ним можно отнести бытовую, культурную, рекреационную сферы, сферу здравоохранения и т. д. Общественные отношения именно данных сфер социальной жизни в значительной степени исчерпывают круг тех общественных отношений, которые реализуются в общественных местах, хотя их перечень исчерпывающим не является.

Формы реализации общественных отношений. Наличие общественных отношений, складывающихся в общественных местах, еще не составляет общественный порядок. Важным моментом является то, как и в каких формах данные отношения реализуются. Если названные общественные отношения осуществляются в установленной форме, то следует считать, что налицо необходимое состояние общественного порядка.

Средства регулирования общественного порядка — в первую очередь это правовые нормы. Они определяют должное поведение людей на улицах, площадях, в парках, садах, театрах, клубах, дворцах культуры, кинотеатрах, в трамвае, метро, автобусе, троллейбусе, такси, на вокзалах, платформах, в поездах и других общественных местах. Наряду с правовыми нормами, средствами регулирования общественного порядка выступают нормы морали, обычаи, традиции.

Цель установления и поддержания общественного порядка — охрана здоровья, чести, достоинства, иных прав и законных интересов граждан, обеспечение интересов общества и государства, условий для нормальной деятельности государственных и общественных организаций.

Среди элементов, составляющих общественный порядок, можно выделить общественную нравственность и общественное спокойствие.

Общественная нравственность — это реальные условия реализации интересов, вытекающие из объективной потребности соблюдать в обществе общепринятые нормы поведения, урегулированные нормами морали. Как правило, нарушение общественной нравственности совершается путем осуществления циничных, бесстыдных действий (нецензурная брань, неприличные жесты и т. п.). Нецензурные выражения дают отрицательную оценку личности потерпевшего через употребление слов и выражений с определенной семантикой, считающихся неуместными в большинстве ситуаций общения. Обсценная лексика (мат) характеризуется высшей степенью негативной, неприличной (крайне резкой и циничной) и непристойной оценкой личности, главной функцией которой является оскорбление, унижение, порочение адресата речи<sup>4</sup>.

Исследование и анализ составных частей и элементов общественного порядка позволяют сделать вывод о том, что он представляет собой динамическую, развивающуюся систему. Его формирование и развитие происходит под влиянием внутренней взаимосвязи элементов и взаимодействия с другими социальными системами, включая системы права и правовых отношений, морали. В реальной жизни общественный порядок выступает как продукт совокупного действия многочисленных факторов и закономерностей протекания различных процессов жизнедеятельности. Поэтому законодательное регулирование ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, должно основываться на анализе всей совокупности факторов, участвующих в формировании его качеств.

Рассмотренные нами признаки общественного порядка позволяют сделать вывод о том, что упорядоченность в реализации общественных отношений в общественных местах, безусловно, выступает тем непосредственным объектом, в целях охраны и поддержания которого государство и общество в целом вынуждено расходовать немалые силы и средства.

В свое время существовали различные взгляды на необходимость закрепления общественного порядка как объекта правовой защиты. Так, например, О. Ф. Мураметс и Т. М. Шамба отмечали, что вряд ли верно определять общественный порядок в качестве объекта преступлений и других правонарушений<sup>5</sup>. Определяя правопорядок как порядок в обществе, они, естественно, полагали, что общественный порядок не может выступать в качестве

объекта посягательства, ибо с их позиции любое противоправное поведение посягает на порядок, установленный в обществе.

На наш взгляд, с данной позицией трудно согласиться, поскольку в этом случае исключается возможность деления уголовного кодекса и кодекса об административных правонарушениях на соответствующие главы, деления объектов посягательства на виды по общему, родовому, видовому и непосредственному объектам посягательства. Специфичность объекта посягательства конкретных противоправных деяний обуславливает как структуру кодексов, так и в определенной мере компетенцию государственных органов и общественных формирований, ведущих борьбу с правонарушениями. В пользу такого подхода свидетельствует и административное законодательство РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что в КоАП РФ общественный порядок является самостоятельным объектом административно-правовой защиты, имеющим отличия от иных общественных отношений, также охраняемых административно-правовыми нормами. При этом, правильное разграничение общественного порядка как объекта административно-правовой защиты от иных объектов, имеет важное значение для кодификации норм административно-деликтного законодательства и правильной квалификации административных правонарушений.

Общественный порядок, наряду с общественной безопасностью, является родовым объектом административных правонарушений, закрепленных в гл. 20 КоАП РФ. В связи с этим необходимо отграничить понятие общественного порядка от понятия общественной безопасности и от других смежных понятий. К сфере общественной безопасности обычно относят те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими<sup>6</sup>. Понятие общественной безопасности включает в себя общественные отношения, связанные с соблюдением правил борьбы с пожарами, наводнениями, эпидемиями и другими стихийными бедствиями и т. п.

Общественный порядок и общественная безопасность взаимосвязаны и взаимообусловлены. Укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности. Например, обеспечение должного общественного порядка в период проведения собрания, митинга, шествия, пикетирования либо иного публичного мероприятия, проводимого в соответствии с законом, а также при проведении крупных спортивных соревнований, народных гуляний и других массовых мероприятий одновременно является и обеспечением общественной безопасности, так как служит целям предупреждения и предотвращения угрозы безопасности жизни и здоровью людей или имуществу. Вместе с тем, соблюдение правил, норм и требований общественной безопасности, например, правил пользования спортивными сооружениями во время проведения соревнований, правил дорожного движения и т. п. служит условием поддержания надлежащего общественного порядка. Групповые нарушения общественного порядка и массовые беспорядки создают угрозу здоровью и жизни людей, их имуществу, грубо нарушают нормальный ритм жизнедеятельности населенных пунктов. Массовые беспорядки нередко сопровождаются агрессивными насильственными действиями, погромами и поджогами, т. е. посягают на общественную безопасность.

Однако, несмотря на тесную взаимосвязь и взаимообусловленность, содержание каждой из рассматриваемых сфер составляют отличные друг от друга группы общественных отношений. Анализ законодательства показывает, что оно предусматривает дифференцированную ответственность за правонарушения в сфере общественного порядка и в сфере общественной безопасности, несмотря на то что составы правонарушений содержатся в одной главе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В то же время можно отметить, что ответственность за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, предусмотрена в гл. 20 КоАП РФ, а правонарушения, посягающие на общественную безопасность, содержатся как в гл. 20 (ст. 20.5 «Нарушение требований режима чрезвычайного положения», Ст. 20.6 «Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Ст. 20.7 «Нарушение правил гражданской обороны» и др.), так и в ряде иных глав Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

1 См.: Административная деятельность ОВД. Часть общая: Учебн. / Под ред. А.П. Коренева. — М., 2000. — С. 22.

2 См.: Попов Л.Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции // Тр. ВШ МООП РСФСР. - М., 1962. Вып. 7. — С. 228.

3 См.: Серегин А. В. К вопросу о понятии общественного порядка в Советском общенародном государстве // М.: Тр. ВШ МООП РСФСР. —М., 1963. — С. 256.

- 4 См.: Колпакова Ш., Максимов И., Рамалданов М. Нецензурная брань в общественных местах // Российская юстиция. — 2003. — № 11. — С. 39.
- 5 См.: Мураметс О. Ф. , Шамба Т. М. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. — М., 1979. — С. 15.
- 6 См.: Кондратов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. — М., 1998, —С. 7.