

УДК 342.951:351.82

О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

И. Д. Бредихин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 4 февраля 2010 г.

Аннотация: *определяется понятие общественного порядка, выделяются его признаки, раскрывается сущность, содержание данной дефиниции как важнейшей правовой категории отрасли административного права, а также обосновывается необходимость ее дальнейшего правового регулирования.*

Ключевые слова: *общественный порядок, общественная безопасность, правопорядок, признаки: системность волевых отношений, урегулированность социальными нормами, общественное место, обусловленность интересами.*

Abstract: *in the given article the author defines the notion of public order, its identification, the essence of the given definition as the most important legal category of the administrative law and the necessity of its further legal regulation.*

Key words: *public order, public security, legal order, signs: system of will relations, regulation by social norms, public place, interest-conditioned.*

Общественному порядку как важнейшей правовой категории в юридической литературе посвящены многочисленные исследования ученых¹, однако и сегодня данный вопрос представляется дискуссионным.

¹ См.: Якуба О. М. Советский общественный порядок и его охрана административно-правовыми средствами // Материалы межвуз. науч. конф. Харьков, 1968; Данышин И. И. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Харьков, 1971; Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973; Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975; Яценко С. С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка (сравнительно-правовой аспект). Киев, 1986; Макарейко Н. В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996; Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Сидорцов Р. В. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008; Адилов А. Н. Понятие, содержание и сущность системы охраны общественного порядка // Административное право и процесс. 2009. № 4, и др.

Дефиниция общественного порядка, уяснение ее сущности и содержания — весьма актуальная задача современной административно-правовой науки, которая обосновывается отсутствием единого подхода к определению данного термина и его широким использованием в законодательстве, научных работах, средствах массовой информации и общественной жизни.

Анализ проблемы понятия общественного порядка позволит более точно определить круг общественных отношений, составляющих его суть, уяснить природу и характер социальных норм, призванных регулировать и охранять эти отношения, определить компетенцию государственных органов и общественных организаций по поддержанию необходимого режима порядка в обществе². Бесспорно, надлежащий общественный порядок является основой для функционирования институтов демократии³, необходимым условием для реализации прав и законных интересов граждан, а также гарантом стабилизации жизнедеятельности общества и государства в целом.

Словарь современного русского литературного языка трактует понятие «порядок» как «состояние благоустроенности, налаженности и организованности», противопоставляя его «беспорядку, хаосу»⁴. Порядок — это горючее, которое поддерживает жизнь. Социальный (общественный) порядок обеспечивает основные условия для нормальной человеческой жизни во всем ее многообразии⁵.

Следует отметить, что непосредственно с категорией общественного порядка связаны такие понятия, как счастье, благо, добро, покой, мир, честь, достоинство и другие ценности, отражающие содержание данной категории⁶.

² См.: Макарейко Н. В. Указ. соч. С. 64.

³ Следует отметить, что данная проблема связана с выступлением высших лиц государства. В отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду КПСС Л. И. Брежнев подчеркивал, что без дисциплины и прочного общественного порядка демократия не осуществима. Именно ответственный подход каждого гражданина к своим обязанностям, к интересам народа создает единственно надежную базу для наиболее полного воплощения принципов социалистического демократизма, подлинной свободы личности (см.: Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976. С. 85). В речи на апрельском Пленуме ЦК КПСС в 1985 г. М. С. Горбачев отметил особую актуальность вопроса об укреплении общественного порядка и дисциплины, назвав это настоятельным требованием дня (см.: Материалы Пленума ЦК КПСС. М., 1985. С. 7). В Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д. А. Медведев отмечал, что и впредь будет делать все возможное для укрепления институтов демократии в нашей стране, подчеркнув при этом, что укрепление демократии не означает ослабления правопорядка (см.: Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.2009 г. // Рос. газ. 2009. № 214. С. 19).

⁴ См.: Словарь современного русского литературного языка. М. ; Л., 1960. Т. 10.

⁵ См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 230.

⁶ См.: Малыгин А. Я. Возникновение органов обеспечения правопорядка. Тео-

Вполне справедливым и убедительным представляется тезис В. П. Малахова о том, что «социальный порядок возможен только в рамках правовой формы»⁷, причем социальный порядок он связывает также с понятиями «общее благо» и «общий правопорядок».

Е. Н. Трубецкой отмечает, что правовой порядок как часть общественного порядка задается целью водворения мира между людьми⁸. По мере развития общественных отношений цели общего правопорядка отражали объективное содержание возникающих новых правоотношений, именуемых вначале как благоустройство и благочиние, а затем как благосостояние и безопасность, впоследствии как общественный порядок и общественная безопасность⁹.

В свою очередь А. Я. Малыгин выделяет функцию обеспечения порядка в качестве важнейшего средства обеспечения стабильности общества¹⁰. Таким образом он подтверждает признак естественной природы категории «общественный порядок».

Понятие общественного порядка — сложное, динамичное, многогранное социальное явление, обусловленное непростым переплетением мотивов политического, экономического, нравственно-культурного, национального и правового характера¹¹. Поэтому единого взгляда на понятие и содержание данного феномена нет как в общетеоретической, так и отраслевых дисциплинах.

В связи с многозначностью понятия общественного порядка в середине XX в. некоторые исследователи стали рассматривать данное явление как многоаспектную категорию, выделяя при этом социальную, социально-правовую, правовую и социально-психологическую категории. Данный термин возник от греч. «kategoria» и означает предельно общее фундаментальное (родовое) понятие, отражающее наиболее существенные признаки, закономерные связи и отношения реальной действительности¹².

В общей теории права общественный порядок рассматривают как социальную категорию, охватывающую систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников, господствующим в обществе, социальным нормам (правовым и неправовым)¹³. По мнению ученых, понятие общественного порядка означает

рия государства и права : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 75; *Нехайчик В. В.* Политико-правовой смысл мотивации категории «общественный порядок» // *Право и политика.* 2007. № 7. С. 34.

⁷ Малахов В. П. *Философия права : учеб. пособие.* М. ; Екатеринбург, 2002. С. 134.

⁸ См.: Трубецкой Е. Н. *Энциклопедия права.* СПб., 1999. С. 33.

⁹ См.: Нехайчик В. В. *Указ. соч.* С. 36.

¹⁰ См.: Малыгин А. Я. *Указ. соч.* С. 72.

¹¹ См.: Макарейко Н. В. *Указ. соч.* С. 67.

¹² См.: *Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова.* М., 2001. Т. 1. С. 564.

¹³ См.: Яценко С. С. *Указ. соч.* С. 12; *Теория государства и права : учеб. для*

социальную благоустроенность и организованность всего общества, оно охватывает все сферы общественных отношений, регулируемых юридическими и неюридическими нормами.

Таким образом, социальная категория общественного порядка включает в себя и существующий в обществе правопорядок, и общественный порядок как социально-правовую категорию.

В социологической литературе под общественным порядком как социальной категорией понимается система экономических и идеологических отношений и связей определенной эпохи или страны¹⁴. В таком значении общественный порядок является объектом управления для всей политической системы, в частности для всех отраслей государственного управления.

Наряду с общественным порядком как широкой социальной категорией различают общественный порядок в более узком значении — в качестве социально-правовой и правовой категорий.

Под общественным порядком как социально-правовой категорией понимается обусловленная потребностями общества система урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий труда и отдыха людей, для деятельности государственных органов предприятий, учреждений и организаций¹⁵. В данном случае общественный порядок выступает как межотраслевой (или смешанный) правовой институт (т.е. общественный порядок как институт административного права (правовая категория) и общественный порядок как институт уголовного права (правовая категория)).

Понятие общественного порядка как правовой категории зависит от широты охвата правовой действительности и отрасли законодательства¹⁶. Она обусловлена многосторонностью и своеобразием общественных отношений, складывающихся в той или иной социальной сфере, наличием специальных правовых норм, регулирующих данные отношения, установлением законодательством ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок, а также существованием специальных функций по обеспечению общественного порядка и органов, реализующих эти функции¹⁷. Именно в таком юридическом значении поня-

юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2003. С. 333; Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М., 2004. С. 358; Мелехин А. В. Теория государства и права : учеб. М., 2007. С. 340.

¹⁴ См.: Скуратов Ю. Н. О конституционном содержании некоторых политических категорий // Правоведение. 1986. № 1. С. 24.

¹⁵ См.: Административная деятельность ОВД. Часть общая : учеб. / под ред. А. П. Коренева. М., 2000. С. 24.

¹⁶ См.: Яценко С. С. Указ. соч. С. 13.

¹⁷ См.: Административная деятельность ОВД. Часть общая : учеб. / под ред. А. П. Коренева. С. 24.

тие общественного порядка рассматривается в курсе административной деятельности органов внутренних дел¹⁸.

Некоторые авторы выделяют социально-психологическую категорию общественного порядка при рассмотрении общественных отношений, составляющих содержание общественного порядка (как в социальном, социально-правовом, так и в правовом смысле)¹⁹. Необходимо отметить, что при уяснении содержания общественного порядка существенным моментом является учет состояния участников общественных отношений. Таким образом, при совершении деяния, не согласующегося с предписаниями социальных норм, действующих в сфере общественного порядка, происходит дезорганизация общественных отношений и в то же время причиняется определенный вред индивидуальному или общественному сознанию, душевному состоянию людей. Эмоционально-волевые и психические состояния индивидов и их общностей как участников общественных отношений являются важными компонентами общественного порядка.

Это дает основание рассматривать общественный порядок и как социально-психологическую категорию, поскольку люди оценивают поступки других участников общественной жизни, соизмеряя их с действующими в обществе предписаниями правовых и других социальных норм, прежде всего норм морали²⁰.

В начале 60-х гг. в административно-правовой литературе было выдвинуто положение о необходимости различать общественный порядок в широком и узком смыслах²¹.

Необходимо отметить, что при этом контуры общественного порядка становятся более четкими, обозначаются сущностные элементы, анализируются правоотношения, складывающиеся в рамках данной дефиниции. Однако следует признать, что ни в юридической литературе, ни в практике правоохранительных органов не сложилось единого мнения о содержании общественного порядка.

В советский период данный тезис получил признание и развитие как

¹⁸ См.: *Адилов А. Н.* Указ. соч. С. 7; *Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной.* С. 23.

¹⁹ См.: *Никифоров Б. С.* Наказание и его цели // *Советское государство и право.* 1982. № 9; *Серегин А. В.* Общественный порядок и образ жизни в условиях развитого социализма. М., 1970. С. 35.

²⁰ См.: *Яценко С. С.* Указ. соч. С. 24.

²¹ В 60—80-е гг. категория общественного порядка исследуется в работах видных советских ученых-административистов (см.: *Серегин А. В.* К вопросу о понятии общественного порядка в советском общенародном государстве // *Труды Высшей школы МООП РСФСР.* 1963. Вып. 8. С. 251; *Соколов Ю. А.* Теоретические и правовые вопросы участия трудящихся в обеспечении законности и общественного порядка // Там же. С. 91; *Еропкин М. И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 3—10; *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 85; *Веремеенко И. И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981.

в науке административного и уголовного права, так и с определенными оговорками — в общей теории права²².

В современной правовой науке под общественным порядком в широком смысле понимается весь строй, вся система отношений, существующих в данном обществе, складывающаяся в процессе соблюдения и реализации действующих в обществе во всех сферах жизни социальных норм, принципов, идей, заключающих в себе общественно необходимое и наиболее важное для данного политического и экономического поведения людей, государственных организаций и общественных объединений. В таком значении общественный порядок является объектом охранительного воздействия всех социальных институтов государства²³. В настоящее время широкая трактовка термина «общественный порядок» как совокупности всех социальных связей и отношений, как всего общественного устройства, неприкосновенность которого гарантируется всей политической системой государства и общества, является общепризнанной.

Различие в точках зрения наблюдается при определении этого явления в так называемом узком, собственном смысле этого слова. В административно-правовой науке в свое время достаточно подробно были разработаны основные концепции общественного порядка в подобном толковании. По мнению большинства ученых, наиболее предпочтительным является трактовка в узком смысле слова²⁴.

²² См.: *Яценко С. С.* Указ. соч. С. 11; *Даньшин И. И.* Указ. соч. 1971; *Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М.* Правовые основы обеспечения общественного порядка : учеб. пособие. М., 1987.

²³ См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 31. С. 152; *Якуба О. М.* Указ. соч.; *Даньшин И. И.* Указ. соч.; *Еропкин М. И.* Указ. соч.; *Серегин А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975; *Колонтаевский Ф. Е.* Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985. С. 7; *Его же.* Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 12; *Жильский Н. Н.* Органы внутренних дел в государственном механизме обеспечения общественного порядка, общественной безопасности граждан : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000; *Кононов А. М.* Указ. соч.; *Сидорцов Р. В.* Указ. соч.; *Чижев П. Л.* Общественный порядок и общественная безопасность как объекты посягательства административных правонарушений, связанных с нарушением правил оборота оружия // *Закон и право.* 2006. № 8; *Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной; Адилов А. Н.* Указ. соч., и др.

²⁴ См.: *Веремеенко И. И.* Сущность и понятие общественного порядка // *Советское государство и право.* 1982. № 3; *Еропкин М. И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951; *Безнадежных В. М.* Социалистический общественный порядок : сущность, структура, социальное назначение. М., 1983; *Административная деятельность ОВД. Часть общая : учеб. / под ред. А. П. Коренева; Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005; Попова Н. Ф., Овчинникова Л. И.* К вопросу привлечения общественных объединений к охране общественного порядка // *Рос. следователь.* 2006. №10; *Пролетенкова С. Е.* Участие органов внутренних дел в организации

По мнению К. С. Бельского, такое деление вполне оправдано и существует давно²⁵. В литературе отмечается также, что понимание общественного порядка в узком смысле носит прикладной характер и служит целям определения задач и компетенции правоохранительных органов государства²⁶.

Понятие общественного порядка в узком смысле было сформулировано М. И. Еропкиным. По его мнению, общественный порядок — это обусловленная интересами всего народа и регулируемая нормами права, морали, правилами общежития и обычаями система волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан, укрепление народного достоинства, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций²⁷. Таким образом, автор считает, что главным критерием для отнесения тех или иных общественных отношений к категории «общественный порядок» выступает место, где эти отношения складываются (общественные места). Такой подход получил развитие в ряде работ²⁸.

По мнению А. Н. Адилова, общественный порядок — это система общественных отношений, складывающихся и развивающихся в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности гражданина и человека, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования государственных, муниципальных органов, общественных объединений и международных организаций²⁹.

Тожественной позиции придерживается А. П. Корнев, который под общественным порядком понимает обусловленную потребностями общества систему урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, цель

охраны общественного порядка в муниципальных образованиях // *Административное право и процесс*. 2008. № 3; Бубнов С. В., Звягин М. М. Административно-правовое регулирование деятельности ОВД в сфере охраны порядка при проведении публичных мероприятий в РФ // *Административное и муниципальное право*. 2009. № 4, и др.

²⁵ См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 85.

²⁶ См.: Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2001. С. 475.

²⁷ См.: Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. С. 7.

²⁸ См.: Севрюгин В. Е. Административный проступок : понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 137; Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону РФ «О милиции». М., 2000. С. 22; Жильский Н. Н. Указ. соч. С. 34; Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, 2-е изд., перераб. и доп. С. 344; Сидорцов Р. В. Указ. соч. С. 16; Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 683, и др.

²⁹ См.: Адиллов А. Н. Указ. соч. С. 9.

которой — обеспечить обстановку спокойной общественной жизни, нормальные условия труда и отдыха людей, а также деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций³⁰.

Раскрывая суть понятия общественного порядка А. М. Кононов выделяет общественно значимые отношения, возникающие между людьми в процессе их общения на основе правовых и иных социальных норм, как правило, в общественных местах (на улицах, скверах, транспортных магистралях, помещениях, объектах транспорта и других местах, свободных для открытого доступа широкому кругу лиц)³¹.

П. Л. Чижков к сфере общественного порядка относит совокупность общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения социальных норм, содержащих правила поведения людей в общественных местах³².

Существует и иной подход к определению понятия общественного порядка. Так, А. В. Серегин рассматривает общественный порядок как урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности³³. Автор считает, что отношения общественного порядка не могут быть отграничены от других только местом их возникновения и развития; при таком выделении необходимо, прежде всего, учитывать их содержание «независимо от места... образования». По мнению А. В. Серегина, общественные отношения, составляющие общественный порядок, характеризуются повсеместностью, т.е. существуют везде, где есть охраняемые правом или иными социальными нормами общественные и личные интересы³⁴. Следовательно, общественный порядок может нарушиться и на улице, и в лесу, а при определенных условиях и в изолированной квартире.

Необходимо отметить, что данная трактовка имеет сходство с позицией В. И. Зарубина, который под общественным порядком понимает урегулированные нормами права и морали общественные отношения, в своей совокупности обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан³⁵.

³⁰ См.: Административная деятельность ОВД. Часть общая : учеб. / под ред. А. П. Коренева. С. 24.

³¹ См.: Кононов А. М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право. 1997. № 12. С. 34.

³² См.: Чижков П. Л. Указ. соч. С. 44.

³³ См.: Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. С. 4.

³⁴ См.: Серегин А. В. К вопросу о понятии общественного порядка в Советском общенародном государстве. С. 256.

³⁵ См.: Зарубин В. И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал рос. права. 2001. № 8. С. 126.

В свою очередь О. Н. Горбунова рассматривает общественный порядок в узком смысле как систему волевых общественных отношений, которая создает в государстве обстановку спокойствия и безопасности³⁶.

Через строй общественных отношений, регулируемых законодательством, имеющих своей целью сохранение социалистической и личной собственности, обеспечение нормальных условий для жизни, здоровья и достоинства граждан, а также работы учреждений и предприятий, определяют общественный порядок Ф. Разаренов и И. Соколов³⁷.

Необходимо обратить внимание, что в данном определении, говоря о нормативной основе исследуемого явления, происходит сужение массива социального регулирования, что приводит к отождествлению понятий «общественного порядка» и «правового порядка».

Как видим, в определении общественного порядка, отсутствует какое-либо единство, что является подтверждением сложности и многоаспектности исследуемого явления³⁸.

Таким образом, можно выделить ряд общих признаков, определение которых имеет важное значение для понимания сущности, содержания и ценностной характеристики такого явления, как общественный порядок:

1. *Системность волевых общественных отношений.* Данный признак проявляется в поведении людей, их действиях и поступках, которые формируются в результате соблюдения и исполнения норм права, морали и иных социальных норм; при этом реальный общественный порядок составляют не сами социальные нормы, а складывающиеся на их основе общественные отношения. Аналогичные высказывания можно найти в работах советского ученого-правоведа Н. Г. Александрова. По его мнению, общественный порядок представляет собой такой порядок в общественных местах, который выражается в реализуемых субъективных правах и исполняемых юридических обязанностях граждан³⁹. Н. В. Макарей-

³⁶ См.: Горбунова О. Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Т. XIX. Серия юридическая. Иркутск, 1967. Вып. 8, ч. 2. С. 118.

³⁷ См.: Разаренов Ф., Соколов И. Охрана общественного порядка — гражданский долг советского человека // Социалистическая законность. 1970. № 12. С. 28.

³⁸ Перечень научных работ, посвященных проблеме общественного порядка, является далеко не исчерпывающим. Более подробно см.: Соколов Ю. А. Участие трудящихся в охране советского общественного порядка. М., 1962. С. 7; Данишин И. И. Указ. соч. С. 68; Ефимов И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Минск, 1971. С. 71; Веремеенко И. И. Указ. соч. С. 26; Яценко С. С. Указ. соч. С. 24; Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. Указ. соч. С. 9; Жильский Н. Н. Указ. соч. С. 34; Сидорцов Р. В. Указ. соч.; Терентьев С. А. Правовые и организационные основы участия граждан в охране общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009, и др.

³⁹ См.: Александров Н. Г. Правовые отношения в социалистическом обществе // Теория государства и права. М., 1958. С. 288.

ко считает, что общественные отношения представляют собой не часть, не вид, не отдельный аспект деятельности, а определенный результат (итог) деятельности субъектов; аналогичную точку зрения высказывают и другие ученые⁴⁰.

2. *Урегулированность правовыми и иными социальными нормами.* Право регулирует наиболее важные общественные отношения в сфере общественного порядка; посредством правовых норм устанавливаются общеобязательные правила поведения, вводятся запреты на совершение определенных действий, устанавливается ответственность за правонарушения⁴¹, определяются задачи, функции, полномочия, формы и методы деятельности государственных органов, их должностных лиц, общественных формирований по охране общественного порядка. Однако широкий диапазон социальных связей не может быть охвачен правом полностью. Государство не должно вмешиваться во все сферы жизнедеятельности граждан. Межличностные отношения должны нести в себе свободу выбора, усмотрения. С этой задачей с успехом справляются нормы морали и этики, а также обычаи и традиции⁴². Как справедливо отметил Н. В. Макарейко, «нормы морали несут в себе большой воспитательный потенциал, который способствует предупреждению правонарушений»⁴³.

Именно в результате морального и правового регулирования общественных отношений возникает «объективный результат, социальный итог их действия»⁴⁴ — общественный порядок.

3. *Реализация в общественном месте.* Данный отличительный признак общественного порядка означает, что общественным местом или местом общественного значения является определенный географический район, большой или незначительный по размерам (улица, площадь, подъезд дома), где может возникнуть концентрация граждан, в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Общественное место — обязательный признак общественного порядка независимо от того, является ли поведение находящихся здесь граждан правомерным

⁴⁰ См.: Макарейко Н. В. Указ. соч. С. 82. См. также: Даньшин И. И. Указ. соч. С. 68; Баранов В. М. Истинность норм советского права. Саратов, 1989. С. 132; Административное право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л. Л. Попова. С. 345; Сидорцов Р. В. Указ. соч. С. 17; Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 682.

⁴¹ При этом основная тяжесть в урегулировании названных общественных отношений падает на нормы административного и уголовного права, без которых обеспечить надлежащий порядок в общественных местах невозможно.

⁴² Более подробную классификацию социальных норм см.: Теория государства и права : учеб. для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. С. 210; Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. С. 260; Мелехин А. В. Указ. соч. С. 227.

⁴³ Макарейко Н. В. Указ. соч. С. 77.

⁴⁴ Безнадежных В. М. Социалистический общественный порядок : сущность, структура, социальное назначение. С. 12.

или неправомерным⁴⁵. Общественное место — это пространственная основа общественного порядка⁴⁶.

Р. В. Сидорцов формулирует свое понятие общественного места как территории или объекта, имеющих открытый доступ, на которых постоянно или временно реализуются общественные отношения между людьми, возникающие в бытовой, культурной, рекреационной либо иных сферах социальной жизни⁴⁷.

По мнению И. И. Веремеенко, «...законодатель специально выделяет отношения, возникающие в общественных местах, ибо нарушение многих из них затрагивает интересы не одной какой-либо личности, а группы лиц, всего общества... нарушение существующих правил в общественном месте... является вызовом обществу и с точки зрения конфликта в той или иной степени интересам других лиц. Все это придает правонарушениям в общественных местах особую окраску, которую нельзя не учитывать»⁴⁸.

4. *Обусловленность интересами государства, общества и личности.* Данный признак должен обеспечивать укрепление и развитие конституционного строя, неприкосновенности личности и собственности, поддерживать общественное и личное спокойствие, создавать благоприятные условия для нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций, а также уважение чести, человеческого достоинства и общественной нравственности⁴⁹.

Таким образом, совокупность и взаимосвязь указанных признаков позволяют определить *общественный порядок как систему волевых общественных отношений, формирующихся и развивающихся в общественных местах, урегулированных правовыми и иными социальными нормами, обусловленных интересами государства, общества и личности, направленных на поддержание общественного спокойствия, а также уважение чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.*

⁴⁵ Л. Л. Попов выделяет три категории общественных мест: 1) общественные места постоянного пользования — улицы, площади, скверы, транспортные магистрали и др.; 2) общественные места временного пользования — магазины, театры, стадионы и др.; 3) эпизодические общественные места — лес, горный склон, озеро, река, когда там проводятся те или иные мероприятия (см.: Административное право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л. Л. Попова. С. 346).

⁴⁶ См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. С. 239—240.

⁴⁷ См.: Сидорцов Р. В. Указ. соч. С. 26.

⁴⁸ Веремеенко И. И. Механизм охраны общественного порядка. М., 1982. Ч. 1. С. 14.

⁴⁹ В свете данных рассуждений следует обратить внимание, что в 1907 г. А. А. Лопухин под порядком, в «тесном» смысле этого слова, понимал спокойное пользование каждым и всеми вместе имущественными, личными и политическими правами, удовлетворение индивидуальных и общественных интересов в их законном определении (см.: Лопухин А. А. Настоящее и будущее русской полиции. М., 1909. С. 57).

Характеристика общественного порядка не может быть полной без держательной стороны данного явления. Под содержанием в философии понимается определенным образом упорядоченная совокупность элементов и процессов⁵⁰. Определяя содержание общественного порядка, следует выделить материальное, волевое и правовое содержание (элементы).

Под материальным содержанием общественного порядка следует иметь в виду реально существующие в обществе отношения между его членами⁵¹. Материальной основой общественного порядка являются: конституционный строй государства, экономические отношения в обществе, политическая организация власти, закономерности общественного развития, реальные потребности и побуждения людей к порядку.

Выделяя содержание, необходимо отметить, что общественный порядок формируется посредством волевых устремлений людей, социальных организаций (включая государство). Разновидностью общественной воли является воля государственная. Она определяется экономическими и политическими интересами и целями народа⁵². Государственная воля выражается в законах и является общеобязательной, таким образом, она воздействует на поведение (действия), т.е. волю участников общественного порядка. Волевые действия и поступки участников общественного порядка в конечном счете детерминированы материальным содержанием общественного порядка, реальной действительностью и закономерностями общественного развития. Воля человека проявляется в его сознательных действиях по достижению определенных целей, которые могут соответствовать его требованиям и способствовать упрочнению общественного порядка или противоречить его интересам.

Правовое содержание общественного порядка выражается в установленных государством нормах права, которые определяют должное поведение людей в сфере общественного порядка. Правомерное поведение субъектов общественного порядка, реализация норм права в сфере общественного порядка и составляют его юридическое выражение.

Безусловно, анализ общественного порядка не может быть полным без рассмотрения его взаимосвязи со смежными сферами общественных отношений.

Вопрос о разграничении понятий общественного порядка и правопорядка имеет не только теоретический, но и практический характер. В юридической литературе по этому поводу высказаны различные суждения.

Некоторые авторы считают, что правопорядок является лишь частью общественного порядка⁵³. Данное утверждение представляется верным, если рассматривать общественный порядок в широком смысле слова как совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под

⁵⁰ См.: *Философский словарь* / под ред. И. Т. Фролова. М., 1986. С. 434.

⁵¹ См.: *Макарейко Н. В.* Указ. соч. С. 89.

⁵² См.: *Административная деятельность ОВД. Часть общая : учеб. / под ред. А. П. Коренева.* С. 28.

⁵³ См.: *Соколов Ю. А.* Указ. соч. С. 7.

воздействием всего круга социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права.

Что касается общественного порядка в узком смысле слова и правопорядка, то более обоснованно мнение, что образующие их сферы совпадают лишь в той части, в которой общественный порядок регулируется нормами права. При этом сферы общественной жизни, регулируемые нормами морали и нравственности (не правовыми, а социальными нормами), полностью находятся за границами правопорядка и лишь частично — в границах общественного порядка. Однако это не дает оснований сделать вывод, что правопорядок уже, чем общественный порядок⁵⁴.

Необходимо отметить, что к сфере общественного порядка близко при­мыкает область общественной безопасности. В юридической литературе по этому поводу высказаны различные точки зрения.

Многие ученые-административисты составной частью общественного порядка считают общественную безопасность⁵⁵, четко не разграничивая эти сферы правового регулирования. Например, И. И. Веремеенко, по существу, относит общественную безопасность к общественному порядку, поскольку включает в его сферу отношения процесса производства, связанные с соблюдением правил борьбы с пожарами, стихийными бедствиями, безопасности движения транспорта и пешеходов, а также производства строительных и ремонтных работ в общественных местах и др.⁵⁶

Тождественной позиции придерживается О. Н. Горбунова. Она отмечает, что общественные отношения, которые создают в государстве обстановку спокойствия и безопасности, составляют систему волевых общественных отношений, совокупность которых можно назвать общественным порядком в узком смысле слова⁵⁷.

Существуют и диаметрально противоположные точки зрения. Например, А. В. Готовцев утверждает, что «если общественный порядок — это обеспечение безопасности людей, то общественная безопасность — это и сохранность имущества, и нормальная работа источников повышенной опасности, представляющих угрозу для человека и общества». Следовательно, понятие «общественная безопасность» несколько шире понятия «общественный порядок»⁵⁸.

В литературе встречаются мнения о тождественности определений общественного порядка и общественной безопасности, употребляя данные понятия как синонимы⁵⁹.

⁵⁴ Многие правовые отношения, являясь составной частью правопорядка, не входят в понятие общественного порядка.

⁵⁵ См.: *Еропкин М. И.* Управление в области охраны общественного порядка. С. 24.

⁵⁶ См.: *Веремеенко И. И.* Сущность и понятие общественного порядка. С. 26.

⁵⁷ См.: *Горбунова О. Н.* Указ. соч. С. 118.

⁵⁸ См.: *Готовцев А. В.* Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 13.

⁵⁹ См.: *Куделич А. В.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 15.

Однако большинство исследователей все же разграничивают эти сферы, считая, что общественная безопасность включает в себя отношения, связанные с предотвращением или ликвидацией вредных последствий для жизни и здоровья человека, вызываемых опасным для окружающих поведением людей или действием стихийных сил природы⁶⁰.

Безусловно, общественный порядок и общественная безопасность взаимосвязаны и взаимообусловлены. Внутренняя взаимосвязь состоит в том, что строгое соблюдение правил, регулирующих отношения в сфере безопасности, является одним из необходимых условий обеспечения общественного порядка. Так, соблюдение правил безопасности на транспорте и противопожарных правил предотвращает те вредные последствия, которые могут вызвать нарушения общественного порядка.

Укрепление общественного порядка имеет важное значение для обеспечения общественной безопасности, поскольку при этом складываются необходимые условия безопасности для жизни и здоровья населения.

Однако, несмотря на тесную взаимосвязь и взаимообусловленность между общественным порядком общественной безопасностью, это не может служить основанием для их смешения или отождествления.

Таким образом, общественный порядок — это комплексное явление общественной жизни, состоящее из многих относительно самостоятельных элементов, которые в своей совокупности представляют сложный механизм. В связи с этим уяснение сущности, содержания, признаков общественного порядка, соотношение его с другими смежными институтами имеет важное как теоретическое, так и практическое значение. В первую очередь это касается совершенствования административного законодательства, нормативного регулирования деятельности правоохранительных органов, правильной квалификации административных правонарушений, а также определения приоритетных форм и методов обеспечения безопасности граждан на улицах и в других общественных местах.

⁶⁰ См.: Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 7; Яценко С. С. Указ. соч. С. 15; Гранин А. Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1975. С. 15; Здир А. Я. По поводу напечатанного // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 136—137; Зарубин В. И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал рос. права. 2001. № 8. С. 126; Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Закону РФ «О милиции». М., 2004. С. 16; Денисенко В. В. Определение и содержание понятия «Оперативная обстановка» // Административное право и процесс. 2006. № 2.

Воронежский государственный университет

Бредихин И. Д., аспирант кафедры административного и муниципального права

Тел.: 8-910-288-87-37

Voronezh State University

Bredihin I. D., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

Tel.: 8-910-288-87-37