

УДК 342.92

**К ДИСКУССИИ О ПОНЯТИИ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК»:  
ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

**А. Г. Коротких**

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 15 марта 2016 г.

**Аннотация:** рассматриваются различные подходы к определению понятия «общественный порядок». Выделяются основные точки зрения ученых в понимании сущности категорий «общественный порядок», «общественное место», дается их авторское определение. Делается вывод о необходимости внесения ряда изменений в действующее законодательство в рассматриваемой сфере, формулируются соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** административное законодательство, общественный порядок, общественное место.

**Abstract:** *the article considers different approaches to the definition of «public order». The author highlights the main points of view of scientists in understanding the essence of the categories «public order», «public place» and give their own definition. The conclusion about the necessity of making a number of changes to the existing legislation in this sphere, formulated proposals.*

**Key words:** *administrative legislation, public order, public place.*

В настоящее время научное рассмотрение понятия «общественный порядок» и сопутствующих правовых категорий представляет особую актуальность, прежде всего, ввиду роста числа уличной преступности, правонарушений, совершаемых в общественных местах, возникновения экстремистских настроений в обществе, участвовавших в террористических актов на территории Российской Федерации и увеличения уровня социальной тревожности населения.

Происходящие изменения в ходе проведения административной реформы ставят на первый план именно модернизацию государственной политики по укреплению общественного порядка. Надлежащий общественный порядок является фундаментом для построения эффективной государственной власти на основе демократических начал, одним из ключевых факторов, способствующих обеспечению безопасности граждан и защите личности от преступных посягательств.

Однако в период проведения административных реформ ухудшается социально-экономическое положение граждан, соответственно, повышается уровень правонарушаемости в стране. По утверждению В. В. Лунеева, реальная преступность в нашей стране приближается «к национальному порогу качественного и количественного насыщения, за которым терпимость народа может оказаться в положении переполненной чаши, что приведет к острой политической проблеме, а то и

катастрофе»<sup>1</sup>. Рассуждения автора приводят к следующему: «...Есть достаточно свидетельств того, что противоправное поведение формируется общественной средой»<sup>2</sup>. Поэтому, по его справедливому мнению, общество обязано брать на себя часть вины за совершаемые противоправные деяния и принимать меры по профилактике правонарушений.

Ежегодно наблюдается рост преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации, которые в последнее время стали существенной проблемой ввиду очевидной неспособности правоохранительной системы справиться с негативной тенденцией.

Так, согласно официальной статистике МВД России, в 2010 г. органами внутренних дел было рассмотрено 23,88 млн заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, что на 4,8 % больше, чем за 12 месяцев 2009 г.; зарегистрировано 2628,8 тыс. преступлений. В 2011 г. органами внутренних дел рассмотрено 24,61 млн заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, что на 3,1 % больше, чем за 12 месяцев 2010 г.; зарегистрировано 2404,8 тыс. преступлений. В 2012 г. органами внутренних дел рассмотрено 26,24 млн заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, что на 6,6 % больше, чем за 12 месяцев 2011 г.; зарегистрировано 2302,2 тыс. преступлений. В 2013 г. органами внутренних дел рассмотрено 28,35 млн заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, что на 7,5 % больше, чем за 12 месяцев 2012 г.; зарегистрировано 2206,3 тыс. преступлений. В 2014 г. органами внутренних дел рассмотрено 29,28 млн заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, что на 3,3 % больше, чем за 12 месяцев 2013 г.; зарегистрировано 2166,4 тыс. преступлений. В 2015 г. зарегистрировано 2352,1 тыс. преступлений, или на 8,6 % больше, чем за аналогичный период прошлого года. В январе 2016 г. зарегистрировано 171,9 тыс. преступлений, или на 4,6 % больше, чем за аналогичный период прошлого года. Из них в общественных местах зарегистрировано преступлений за: 2010 г. – 620,6 тыс.; 2011 г. – 635 тыс. (+2,3 %); 2012 г. – 714 тыс. (+12,4 %); 2013 г. – 724 тыс. (+1,4 %); 2014 г. – 785,4 тыс. (+8,5 %); 2015 г. – 869,4 тыс. (+10,7 %)<sup>3</sup>.

Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2011–2014 гг. позволяет констатировать рост правонарушений, посягающих на общественный порядок и безопасность. Так, согласно главе 20 КоАП РФ мировыми судьями рассмотрены дела в отношении 1804,7 тыс. лиц в 2011 г.; 1986,1 тыс. лиц в 2012 г.<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Лунеев В. В. Преступность XX века : мировые, региональные и российские тенденции. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 853.

<sup>2</sup> Лунеев В. В. Тенденции преступности : мировые, региональные, российские // Государство и право. 1993. № 5. С. 18.

<sup>3</sup> См.: Анализ состояния преступности в Российской Федерации. Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://mvd.ru/folder/101762> (дата обращения: 28.02.2016).

<sup>4</sup> См.: Обзор деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году (рассмотрение дел об административных правонарушениях) // Рос. юстиция. 2013. № 9. С. 63.

1757, 5 тыс. лиц в 2013 г. (число дел уменьшилось на 11,5 % в связи с изменением подсудности дел). В соответствии с изменениями ч. 3. ст. 23.1 КоАП РФ с 1 января 2013 г. рассмотрение дел по ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» относится к подсудности районных судов. Так, ими было рассмотрено 232, 6 тыс. дел по анализируемой главе<sup>5</sup>; 2225 тыс. лиц в 2014 г.<sup>6</sup>

Констатация факта динамичного роста преступлений и административных правонарушений, совершаемых в том числе и в общественных местах, а также посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, позволяет сделать вывод не только о проблемах функционирования правоохранительных органов и органов административной юрисдикции, но и о несовершенстве действующего законодательства (в первую очередь административного), избыливающего коллизиями норм и существенными правовыми пробелами.

Следует признать, что в стране происходит процесс социальной эволюции, соответственно усложняются общественные отношения в российском законодательстве. В связи с этим в юридической науке сложилось множество правовых категорий, связанных между собой единой целью охранительного правоотношения, а именно: «национальная безопасность», «государственная безопасность», «правовая безопасность», «конституционная безопасность», «общественная (социальная) безопасность», «общественный порядок», «правопорядок» и др. Несмотря на кажущуюся смысловую близость названных научных терминов, их самостоятельное применение не случайно, так как они обозначают, прежде всего, отдельные уровни, формы, а в некоторых случаях – виды правовой безопасности, которые, безусловно, различны по объему и содержанию и требуют пристального рассмотрения, изучения и анализа.

В административном праве исключительное положение занимает правовая категория «общественный порядок», актуальность исследования которой, несомненно, подтверждается ее социальной и политической значимостью, а также дискуссионностью целого ряда положений юридической науки, особенно в вопросах соотношения с понятиями «общественная безопасность» и «правопорядок». Своевременность рассмотрения вопроса о понятии «общественный порядок» также демонстрируется не только его высокой социальной значимостью, но и низкой степенью исследованности проблемы как в теории права, так и в административно-правовой науке<sup>7</sup>.

Имеющаяся неопределенность относительно содержания понятия «общественный порядок» наряду с активным использованием данного

<sup>5</sup> См.: Обзор деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей в 2013 году (рассмотрение дел об административных правонарушениях) // Там же. 2014. № 8. С. 65.

<sup>6</sup> См.: Обзор деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей в 2014 году (рассмотрение дел об административных правонарушениях) // Там же. 2015. № 10. С. 63.

<sup>7</sup> См.: Коротких А. Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник ВИ МВД России. 2011. № 3. С. 40.

термина в законодательстве приводит к снижению эффективности применения административно-правовых норм, отсутствию единой правоприменительной политики в разных субъектах РФ и, следовательно, нарушению прав граждан.

Необходимо отметить, что термин «общественный порядок» используется в Конституции РФ. В частности, закрепляя правовой статус Правительства РФ, в ст. 114 подчеркивается, что Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению «общественного порядка, борьбе с преступностью» на территории страны; кроме того, и в ст. 132 отмечается, что органы местного самоуправления «самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка». Использование данного термина в Основном законе государства свидетельствует о его исключительной значимости для построения России как правового демократического государства, что, безусловно, возлагает на законодателя обязанность по регламентации соответствующей группы правоотношений.

Что касается законодательного закрепления понятия «общественный порядок» в нормативно-правовых актах различного уровня, то раскрывается следующая картина. Так, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>8</sup> (далее – Кодекс) в названии главы 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» закреплен рассматриваемый термин. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, наносят существенный вред всем сферам жизнедеятельности человека: мешают созидательному труду, нормальному отдыху, интеллектуальным и творческим устремлениям, способствуют возникновению дискомфорта в сфере общественных отношений, чувства нестабильности, незащищенности и даже страха перед негативными последствиями, которые сопровождают данные виды правонарушений<sup>9</sup>. В Кодексе отсутствует определение общественного порядка. Сказанное предполагает необходимость пересмотра диспозиций ряда норм главы 20 КоАП РФ, а именно требуется уточнение понятийно-категориального аппарата.

Упоминание о дефиниции «общественный порядок» происходит в Уголовном кодексе РФ в разделе IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»<sup>10</sup>, но определение тоже отсутствует.

Такое положение наблюдается и в различных федеральных законах, которые в той или иной степени регулируют отношения по обеспечению

---

<sup>8</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; 2016. № 7. Ст. 918.

<sup>9</sup> См.: Пискунов С. А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность : виды, особенности и нормативно-правовые аспекты // Рос. следователь. 2014. № 15. С. 49–53.

<sup>10</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ с изм. от 30.12.2015 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 ; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 61.

общественного порядка<sup>11</sup>. Прежде всего, обращает внимание то, что в Федеральном законе «О полиции»<sup>12</sup> (далее – закон о полиции) в главе «Общие положения» не раскрывается содержание ни одного из используемых в нормативном акте базовых понятий, в том числе и дефиниций «общественный порядок» и «общественная безопасность», хотя их обеспечение непосредственно возложено на этот правоохранительный орган (ст. 1). Статья 2 закона о полиции определяет в качестве направления деятельности полиции обеспечение правопорядка в общественных местах, это является новеллой в законе и отражает современное понимание юридической сути порядка в общественных местах и роли полиции по его обеспечению<sup>13</sup>.

Были исследованы законодательные акты некоторых субъектов РФ: Кабардино-Балкарской Республики, Республики Коми, Республики Татарстан, Республики Тыва, Алтайского, Камчатского, Краснодарского краев, Архангельской, Воронежской, Кировской, Ленинградской, Нижегородской, Сахалинской, Тюменской областей и г. Москвы по вопросам участия граждан в охране общественного порядка<sup>14</sup>. Анализу подвер-

<sup>11</sup> О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 23.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031; Рос. газета. 2015. 25 нояб. ; О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. 02.05.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485 ; Рос. газета. 2015. 6 мая ; Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Рос. газета. 2014. 4 апр. ; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; Рос. газета. 2016. 17 февр. ; О Федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269 ; Рос. газета. 2016. 11 янв. ; О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146 ; Рос. газета. 2015. 12 янв. ; О государственной охране : федер. закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 27 мая 1996. № 22. Ст. 2594 ; и др.

<sup>12</sup> О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900 ; № 14. Ст. 2008.

<sup>13</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин [и др.]. М., 2012.

<sup>14</sup> Об участии граждан в осуществлении охраны общественного порядка : закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 июня 2002 г. № 46-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. 2002. 2 авг. ; Об участии граждан в обеспечении общественного порядка в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 1 ноября 2005 г. № 107-ЗРТ // Республика Татарстан. 2005. 5 нояб. ; Об участии граждан в охране общественного порядка в Республике Тыва : закон Республики Тыва от 11 марта 2003 г. № 204 ВХ-1 // Тувинская правда. 2003. 1 апр. ; Об участии населения в охране общественного порядка на территории Алтайского края : закон Алтайского края от 6 марта 2000 г. № 12-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2000. № 47(67). С. 15 ; Об участии граждан в охране общественного

глись законодательные акты выборочно по двум субъектам России из семи федеральных округов, а по Северо-Кавказскому региону изучался Закон Кабардино-Балкарской Республики «Об участии граждан в осуществлении охраны общественного порядка». На наш взгляд, такой подход позволил учесть особенности правового регулирования анализируемых отношений в целом по всей стране.

Анализ законов всех перечисленных выше субъектов РФ в исследуемой области показывает, что ни в одном из них не раскрывается содержания понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Вместе с тем они в значительной степени адресованы широкой общественности, которая призвана участвовать в реализации данных нормативно-правовых актов.

Областные законы, принятые после вступления в силу Федерального закона № 44 «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>15</sup>, содержат статью «Понятия, используемые в настоящем законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка»», но в самом законе отсутствует определение основных и принципиально важных понятий (общественный порядок, общественное место).

Аналогичная ситуация складывается и в зарубежном праве и юридической науке, где термины «безопасность» и «общественный порядок»

---

порядка в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1267-КЗ // Кубанские новости. 2007. 5 июля ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Кировской области : закон Кировской области от 3 апреля 2003 г. № 146-ЗО // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2003. № 3 (48). Ст. 1768 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Сахалинской области : закон Сахалинской области от 3 декабря 2003 г. № 451 // Губернские ведомости. 2003. 9 дек. ; Об участии жителей Тюменской области в обеспечении общественного порядка : закон Тюменской области от 30 ноября 2001 г. № 438 // Тюменские известия. 2001. 5 дек. ; Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка : закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. 8 июня ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Республики Коми : закон Республики Коми от 23 декабря 2008 г. № 154-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2008. № 12. Ст. 724 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории муниципальных образований в Камчатском крае : закон Камчатского края от 18 сентября 2008 г. № 123 // Официальные ведомости. 2008. 30 сент. № 152–153 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Архангельской области : закон Архангельской области от 21 января 2009 г. № 657-33-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. 2009. № 33 ; Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 3 апреля 2008 г. № 18-ОЗ // Молодой коммунар. 2008. 10 апр. ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ленинградской области : закон Ленинградской области от 10 ноября 2008 г. № 121-ОЗ // Вести. 2008. 26 нояб.

<sup>15</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.

относятся к неопределенным правовым понятиям. Французские ученые оставляют раскрытие их содержания в юрисдикции полиции, а немецкие специалисты считают, что они должны быть определены конкретно в каждом отдельном случае с деловой точки зрения. Исключение составляют только Канада и США, где трактовки указанных понятий существуют, но акцент неизменно ставится на охране только социально-экономических интересов<sup>16</sup>.

Учитывая значимость рассматриваемых правоотношений и необходимость их нормативно-правового урегулирования, представляется необходимым принятие на федеральном уровне федерального закона «Об общественном порядке и общественной безопасности», который не только закрепил бы необходимый понятийный аппарат, но и детально разграничил полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в указанной сфере.

Отсутствие определения данной дефиниции в законодательстве восполняется учеными в научных трудах.

Краткий исторический экскурс по рассматриваемому вопросу свидетельствует о том, что в юридической литературе принято характеризовать общественный порядок, как и любое сложное понятие, в широком и узком смыслах.

В общей теории права общественный порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и неправовым). Сюда входят только социально значимые общественные отношения<sup>17</sup>.

В таком значении общественный порядок является объектом охранительного воздействия всех социальных институтов государства<sup>18</sup>.

Широкое понимание термина «общественный порядок» как совокупности всех социальных связей и отношений, как всего общественного устройства, неприкосновенность которых гарантируется всей политической системой государства и общества, является общепризнанным.

Различие в точках зрения наблюдается при определении данного термина в так называемом узком, собственном, смысле этого слова. Так, П. И. Гришаев полагал, что общественный порядок – это порядок, регулирующий отношения между членами общества, согласно которому каждый

<sup>16</sup> См., например: *Босхамджиева Н. А.* Вопросы понятия «общественная безопасность»: зарубежный опыт // *Административное право и процесс.* 2011. № 7. С. 27; *Бондарев Д. А., Фирсова Е. А.* Сравнительный анализ дефиниций «общественная безопасность» и «общественный порядок» во Франции, в Австрии, ФРГ, США, Канаде и России // *Рос. следователь.* 2010. № 7. С. 39.

<sup>17</sup> См.: *Яценко С. С.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. Киев, 1986. С. 12.

<sup>18</sup> См.: *Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка*: труды Академии МВД СССР. М., 1985. С. 7.

из них обязан соблюдать правила в обществе, закрепленные как в правовых нормах, так и в нормах морали. Соблюдение этих правил поведения всеми гражданами гарантирует общественную безопасность, т.е. безопасные условия повседневной жизни и деятельности членов общества<sup>19</sup>.

Эту позицию в 70–80-е гг. XX в. подтвердили и развили другие исследователи. М. И. Еропкин и Л. Л. Попов указывали, что «общественный порядок в Советском государстве – это результат соблюдения людьми установленных в государстве правил, это определенная система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения социальных норм (права, морали, правил социалистического общежития, обычаев), регулирующих поведение людей в общественных местах, это результат закрепления социальными нормами фактических отношений, которые развиваются в процессе общения людей»<sup>20</sup>.

Трактовка общественного порядка в узком смысле слова была представлена двумя концепциями.

Так, М. И. Еропкин определял общественный порядок в узком смысле слова и понимал под ним обусловленную потребностями общества, отвечающую интересам народа систему общественных отношений, которая регламентируется социальными нормами с целью обеспечения неприкосновенности личности, чести, достоинства и иных прав граждан, охраны собственности, обеспечения спокойствия в общественных местах, создания необходимых условий для бесперебойной деятельности государственных и общественных организаций, для общения людей<sup>21</sup>.

Основные положения этой точки зрения поддержал И. И. Веремеенко. По его мнению, «общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой обусловленную потребностями развития социализма систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»<sup>22</sup>.

Вторая концепция определения общественного порядка в узком смысле была заложена А. В. Серегиным, он определял общественный порядок в качестве системы общественных отношений, урегулированной правовыми и иными социальными нормами, установление, развитие и охрана которых гарантируют поддержание общественного спокойствия,

---

<sup>19</sup> См.: *Гришаев П. И.* Советское уголовное право : преступления против общественной безопасности и порядка. Часть Особенная. М., 1959. Вып. 10. С. 4.

<sup>20</sup> *Еропкин М. И., Попов Л. Л.* Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. С. 7.

<sup>21</sup> См.: *Еропкин М. И.* Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности : сб. науч. трудов. М., 1983. С. 15.

<sup>22</sup> *Веремеенко И. И.* Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 27.



укрепление общественной нравственности, защиту чести и достоинства граждан<sup>23</sup>.

М. И. Еропкин в определении общественного порядка выделяет следующие критерии:

1. Система общественных отношений (отношения возникают исходя из потребностей и интересов человека).

2. Цель обеспечения общественного порядка (неприкосновенность личности, чести, достоинства и иных прав граждан, охраны собственности, создание условий).

3. Средства и способы обеспечения общественного порядка (социальные нормы).

4. Место возникновения общественных отношений (общественное место и любое место общения людей).

Трактовка, данная А. В. Серегиным, отличается системой общественных отношений, составляющих содержание общественного порядка. Так, ученый выделяет три группы отношений, составляющих сферу общественного порядка:

1. Отношения, обеспечивающие состояние общественного спокойствия, согласованности и ритмичности наиболее значимых процессов и явлений, жизни и деятельности больших коллективов людей.

2. Отношения, способствующие поддержанию личного спокойствия граждан и сложившегося распорядка их жизни.

3. Отношения, обеспечивающие соблюдение требований общественной нравственности и человеческого достоинства<sup>24</sup>.

Итак, одно из основных различий в понятии общественного порядка у этих исследователей состоит в том, что М. И. Еропкин, определяя круг отношений в данной сфере, выделяет в качестве основного критерия место их возникновения и развития (общественные места), а А. В. Серегин, в свою очередь, обратил внимание на содержание отношений в сфере общественного порядка<sup>25</sup>.

Современные ученые под общественным порядком понимают «урегулированные нормами права общественные отношения, направленные на обеспечение общественного спокойствия и благополучия людей, которые направлены на соблюдение общепринятых правил поведения в общественных местах, создание нормальной обстановки для работы предприятий, учреждений и организаций, сохранности собственности, а также на защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц»<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> См.: Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.

<sup>24</sup> См.: Там же. С. 13.

<sup>25</sup> См.: Адмиралова И. А. Правовое положение граждан в сфере общественного порядка и роль полиции в его обеспечении // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 45–49.

<sup>26</sup> Солодов И. А. Административно-правовой механизм противодействия групповым нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 39.

Общественный порядок – это система волевых общественных отношений, формирующихся и развивающихся в общественных местах, урегулированных правовыми и иными социальными нормами, обусловленными интересами государства, общества и личности, направленными на поддержание общественного спокойствия, а также уважение чести, человеческого достоинства и общественной нравственности<sup>27</sup>. Общественный порядок – это система общественных отношений, которая возникает и развивается в процессе общения ее участников преимущественно в общественных местах и регулируется правовыми и иными социальными нормами, соблюдение которых обеспечивает личную и общественную безопасность людей, обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни<sup>28</sup>.

На основании анализа данных определений, приведенных в специальной литературе, можно выделить следующие общие подходы к пониманию сущности категории «общественный порядок»:

1. Зависит от системы общественных отношений, которые складываются в обществе под влиянием социально-экономического и политико-правового состояния в стране.

2. Устанавливается и санкционируется государством, посредством установления и применения социальных норм.

3. Направлен на обеспечение общественного спокойствия и нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности.

4. Обусловлен местом возникновения общественных отношений.

Приведенные подходы позволяют сделать вывод, что категория «общественный порядок» неразрывно связана с такой категорией, как «общественное место».

«Общественное место» – это понятие, которое лишь упоминается в определенных законодательных актах, однако формирование его полного осознания имеет многоаспектный характер.

В законодательстве РФ не существует единого подхода к содержанию понятия «общественное место», и его признаки устанавливаются в контексте конкретных законодательных и нормативных актов в соответствии с предметом и пределами регулирования.

Обратимся к зарубежному законодательству. Например, в ст. 1 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, принятой 16 декабря 1997 г., встречается такое понятие, как «места общественного пользования», означающее те части любого здания, земельного участка, улицы, водного пути или других мест, которые доступны или открыты для населения постоянно или периодически и включают коммерческий, деловой, культурный, исторический, просветительский, культовый, госу-

<sup>27</sup> См.: Бредихин И. Д. Административно-деликтное законодательство субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012.

<sup>28</sup> См.: Пивоваров А. С. Дискуссионные подходы к определению понятия «общественный порядок» // Рос. юстиция. 2013. № 3. С. 52.

дарственный, развлекательный, рекреационный или аналогичный объект, который таким образом доступен или открыт для населения.

По американскому законодательству в качестве общественного места признаются любые общедоступные места, такие как аллеи, дороги, улицы, парки, транспорт и т.д.<sup>29</sup> В штате Джорджия к перечисленному добавляется и территория, принадлежащая любому частному лицу.

В ст. 20.20, 20.21, 20.22 КоАП РФ в качестве общественных мест перечисляет улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования и др.

Широкий перечень общественных мест приводится в Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>30</sup>, согласно которому в настоящее время не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции в следующих общественных местах: в детских, образовательных, медицинских организациях; на объектах спорта и прилегающих к ним территориях; в организациях культуры; на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях; на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ; на объектах военного назначения и прилегающих к ним территориях; в нестационарных торговых объектах, других общественных местах, в том числе дворах, подъездах, лестницах, лестничных площадках, лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»<sup>31</sup> в ст. 24.7 «Нарушение правил выгула собак» запрещает прогулку «с собакой без поводка и намордника в общественных местах, общих дворах, парках, на улице, бульварах, детских площадках, появление в организациях общественного питания, проезд в общественном транспорте».

---

<sup>29</sup> См.: Петрова Ю. О. Правовая оценка нахождения лиц в состоянии опьянения в общественных местах по законодательству зарубежных стран // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 4 (29).

<sup>30</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553 ; Рос. газета. 2015. 31 дек.

<sup>31</sup> Коммуна. 2004. 13 янв.

Аналогично в Законе Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 87-ОЗ «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области» в ст. 14 законодатель разделяет «общественное место» и иное... «нахождение лиц, не достигших возраста шестнадцати лет, в ночное время в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга».

То есть в указанных законах законодатель Воронежской области ограничивается перечислением отдельных мест, под которыми необходимо понимать общественные места. Четкое понятие общественного места в действующем законодательстве отсутствует, что приводит к возникновению существенных сложностей в правоприменительной практике. Так, помимо отнесения мест, прямо не предусмотренных законодательством к общественным, существует неоднозначность в вопросе, всегда ли обладает одно и то же место данным статусом. Например, не вызывает сомнения, что в дневное время остановка общественного транспорта, безусловно, является общественным местом, но будет ли она являться таковым в ночное время, когда транспорт уже прекратил работу, а само место стало безлюдным? Однозначного ответа на этот вопрос судебная практика не дает.

На наш взгляд, общественное место должно обладать следующими признаками:

1. **Общедоступность.** Любой желающий должен иметь возможность посетить данное место. При этом наличие некоторых ограничений, таких как достижение определенного возраста, плата за вход, значения не имеет.

2. **Общественное место** должно находиться в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципального образования. Не может считаться общественным местом, к примеру, территория домовладения, что не исключает возможность совершения находящимся на данной территории лицом административного правонарушения и (или) преступления против общественного порядка и общественной безопасности. Исключения из данного правила должны составлять места, хотя и находящиеся в частной собственности, но специально предназначенные для проведения публичных мероприятий (стадионы, концертные залы, рестораны и т.д.)

В контексте рассуждений о понятиях «общественный порядок» и «общественное место» предлагаем следующие определения данных категорий:

*Общественный порядок* – это комплекс правил поведения субъектов общественных отношений, закрепленный в соответствии с социальными установками общества, а также требованиями законности и правопорядка.

ка с целью достижения общественного спокойствия и нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности.

*Общественное место* – это любое место свободного посещения, находящееся в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований либо право собственности в отношении которых не определено, доступ к которым не ограничен, а также общественный транспорт, иные места, независимо от форм собственности, в период проведения в них публичных мероприятий или мероприятий для развлечения и досуга.

Таким образом, выявлено наличие существенных пробелов в законодательстве ввиду отсутствия понятий «общественный порядок», «общественное место», а также неопределенности позиции специалистов по поводу их соотношения. Устранение данных пробелов, на наш взгляд, возможно посредством определения понятий данных терминов с их последующим закреплением в специальном нормативно-правовом акте федерального уровня.

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*Коротких А. Г., старший преподаватель кафедры конституционного и административного права  
E-mail: a-korotkih@bk.ru  
Тел.: 8-910-286-38-77*

*Voronezh Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*Korotkih A. G., Senior Lecturer of the Constitutional and Administrative Law Department  
E-mail: a-korotkih@bk.ru  
Tel.: 8-910-286-38-77*