

Адмиралова И.А.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ПРАВА ГРАЖДАН

Права человека являются высшей ценностью: их защита и обеспечение – главная задача государства и его органов. Особое значение в настоящее время имеет проблема обеспечения прав граждан в сфере их внеколлективного общения, т.е. в сфере общественного порядка.

Рассмотрение правового положения граждан в сфере общественного порядка, логически предполагает анализ того, что понимается под общественным порядком как в науке, так и в законодательстве.

Следует отметить, что в научной литературе по административному праву существуют различные точки зрения относительно категории значения общественного порядка. Общественный порядок рассматривается в широком и узком (специальном) значении.

В свое время А.В. Серегин рассматривал общественный порядок, как в широком, так и в специальном значении (аспекте), в частности, он отмечал, что под общественным порядком, как объектом правовой охраны следует рассматривать взаимосвязанную совокупность (систему) общественных отношений, установление которых обеспечивает поддержание ритмичности и слаженности наиболее значимых процессов общественной жизни, обстановки спокойствия, благоприятных внешних условий для трудовой деятельности, быта и отдыха людей, а также соблюдение требований общественной нравственности, уважение чести и достоинства личности¹.

¹ См.: Серегин А.В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. – М., 1989. – С. 12.

Исходя из вышеизложенного видно, что 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.

В продолжение исследования понятия общественного порядка, С.Н. Бочаров в свое время отметил, что под общественным порядком в специальном значении понимает обусловленную потребностями общества и урегулированную правовыми нормами систему публичных общественных отношений, обеспечивающих личную неприкосновенность граждан и общественное спокойствие, гарантируемые принудительной силой государства, при помощи которой создаются нормальные условия для труда и отдыха людей, деятельности иных субъектов социальной действительности².

О.Н. Горбунова также, однако значительно раньше, отмечала, 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 слова»³.

² См.: Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 40.

³ См.: Горбунова О.Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Серия юридическая. Часть 2. Вып. 8. – Иркутск, 1967. – С. 118.

По мнению В.В. Лазарева, Л.Л. Попова, Л.М. Розина общественный порядок – это определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных связей, которая ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их обоснованных интересов, общественному и личному спокойствию⁴.

В этом определении акцент делается на качество социальных связей, а также на обеспечение нормальной жизнедеятельности людей при должном общественном порядке.

Следует отметить, что существуют и иные точки зрения относительно рассматриваемого феномена. Так, отдельные авторы отмечают, что в понятие «общественный порядок» необходимо включать и понятие общественной безопасности. В частности, А.В. Готовцев придерживается мнения, 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. Отсюда следует вывод, что понятие общественной безопасности несколько шире понятия общественного порядка»⁵. Однако такое утверждение нельзя признать точным, поскольку даже в названии Главы 20 КоАП России термины «общественный порядок» и «общественная безопасность» употребляются как равно родовые, за каждым из которых кроется самостоятельное содержание.

И.И. Веремеенко также считал, что «общественный порядок, как определенная правовая категория, представляет собой обусловленную потребностями развития общества 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»⁶.

На наш взгляд *общественный порядок* – это нормальное функционирование социальных отношений, отсутствие рисков и угроз, которые могут нарушить нормальную жизнедеятельность людей и их прогрессивное социальное и профессиональное развитие, создающие обстановку спокойствия и защиты личности и собственности физических и юридических лиц. Общественный порядок создает все необходимые условия для обеспечения общественной безопасности, делая зависимым соответствующие правовые категории.

Подводя итог вышеизложенному, полагаем, что общественный порядок и общественная безопасность взаимосвязаны и взаимообусловлены, поскольку укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности⁷.

Исследование административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере общественного порядка, дает возможность отметить, что рассмотрение такой категории как «общественный порядок», было бы неполным без уяснения такой категории как «общественное место».

⁴ См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987. – С. 9.

⁵ 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.

⁶ См.: Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. – 1982. – № 3. – С. 27.

⁷ См.: Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. – М., 1998. – С. 18.

Вполне очевидно, что общественные места существуют во всех без исключения населенных пунктах, как в сельских, так и в городских поселениях, но именно в городах, где возникают большие скопления людей, они делают проблему общественного порядка актуальной и обуславливают его охрану⁸.

Общеизвестно, что общественный порядок связан с общественным местом. Как отмечает А.П. Корнев, в законодательстве понятие «общественное место» не определяется. Однако содержится примерный перечень общественных мест: улицы, площади, парки, вокзалы, аэропорты⁹.

В научной литературе к общественным местам принято относить места общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Общественное место связывается с пребыванием в нем людей, ибо нарушение правил поведения в местах общения людей одной личностью затрагивает интересы другой личности, группы людей, общества¹⁰.

Изучение такой категории, как «общественное место», может позволить классифицировать общественные места по различным критериям. Так, данные места в научной литературе классифицируются на постоянные (доступ в которые открыт в любое время: улицы, площади, скверы, дворы домов и др.), периодические (как правило, помещения, предназначенные для обслуживания населения в определенные часы: предприятия торговли, общественный транспорт, социально-культурные учреждения и др.), а также эпизодические, в которых общение людей носит непостоянный характер. Таким образом, можно сказать, что поле, лесная поляна, а иногда даже и пляж за пределами насе-

ленного пункта во время проведения там каких-либо мероприятий или массового отдыха граждан считаются общественными местами¹¹.

Категория «общественное место», как уже отмечалось, в действующем законодательстве не определена. В настоящее время мы только можем отметить, что в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹² к обязанностям полиции относится обеспечение безопасности граждан и общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах. Как мы видим, в законе «О полиции» содержится указание лишь на некоторые места, которые с точки зрения закона могут быть признаны как «общественное место», перечень данных мест является открытым. Возможно, данный подход и верен. Действительно, невозможно перечислить в законе все места, которые могут быть признаны общественными местами, но это вовсе не означает, что нельзя определить общие признаки соответствующего места. В частности, к признакам общественного места могут быть отнесены такие признаки, как его открытость, публичность, неограниченный доступ в соответствующее место различных людей в любое или определенное время, нормативно установленные в этом месте правила поведения (запреты, ограничения, обязанности).

Следует подчеркнуть, что отсутствие в законодательстве признаков общественного места нельзя признать удовлетворительным, поскольку от точного определения понятия общественного места зависит, во-первых, эффективность работы полиции

⁸ См.: Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004. – С. 249.

⁹ См.: Административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. А.П. Корнева. – М., 2002. – С. 24.

¹⁰ Там же.

¹¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. и др. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008. – С. 67.

¹² Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

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 нужно иметь в виду, что от места совершения административного правонарушения может зависеть квалификация того или иного деяния. Как известно – место совершения правонарушения является факультативным признаком состава административного правонарушения. В этой связи одно и то же поведение человека в одном случае является административным правонарушением, в другом же может таковым не являться. Так, распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, а также алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ) влечет за собой административную ответственность, в то же время потребление человеком алкоголя в баре или ресторане ответственности за собой не влечет, поскольку эти заведения для этого специально и предназначены. Таким образом, понятие общественного места порой имеет значение для юридической оценки соответствующей ситуации.

В этой связи достаточно важно в законодательстве иметь определение общественного места, а также определение общественного порядка. Обусловлено это также и тем, что практически каждый социально активный человек значительную часть своего времени проводит не дома, а в общественных местах – иными словами, в сфере общественного порядка, следуя например, на работу, отдых на общественном транспорте, а также пребывая в парках, скверах, стадионах и т.п. В соответствующей сфере ему предоставляются права, на него возлагаются определенные обязанности, за невыполнение которых предусматриваются меры юридической ответственности.

Правовое положение гражданина в сфере общественного порядка является частью его конституционного и административно-правового статуса, рассматриваемое правовое состояние дает гражданину права, которые касаются непосредственно его личности. Как отмечал Н.И. Буденко «...административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка – часть их административно-правового положения в целом, которое, в свою очередь, является частью общего правового положения личности»¹³.

Так, каждый гражданин, пребывая в общественном месте, имеет право на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения и др. Эти права могут быть ограничены на основании закона, а также в случае совершения гражданином административного правонарушения. За совершение административного правонарушения, посягающего на общественный порядок, гражданин, в частности, может быть доставлен в полицию, а также подвергнут административному задержанию в порядке, предусмотренном КоАП России (ст.27.2, 27.3). Такое задержание, по общему правилу, не может быть более трех часов, оно необходимо в целях установления личности правонарушителя, а также составления соответствующих процессуальных документов и т.д.

Каждый гражданин, пребывая в общественном месте, имеет право на неприкосновенность своей собственности, имеет право быть огражденным от оскорбительных приставаний других граждан, а также иных форм воздействия, которые выражают явное неуважение к нему, а также к обществу в целом. Отвратительно выглядит недостойное поведение других людей, которое сопровождается

¹³ См.: Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – С. 37.

нецензурной бранью в общественных местах, особенно цинично это выглядит в присутствии детей и женщин (ст. 20.1 КоАП России) и т.п. Таким образом, вполне логична точка зрения о том, что административные права граждан в сфере общественного порядка являются правами на определенные социальные блага, социальные ценности. Эти права обеспечивают возможность гражданам пользоваться такими социальными благами, как общественное спокойствие и общественная нравственность, честь и человеческое достоинство, здоровье личности¹⁴.

Права граждан в сфере общественного порядка могут быть дифференцированы по ряду критериев. В частности, уже говорилось о материальных правах личности в сфере общественного порядка – это право на свободу, общественное благополучие и др. Помимо этого, в соответствующей сфере существуют процессуальные права, необходимость в данных правах, в частности, возникает при привлечении гражданина к административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок.

Правовое положение гражданина в сфере общественного порядка было бы неполным без обязанностей, которые возлагаются на гражданина в рассматриваемой сфере. Так, гражданин обязан соблюдать целый ряд запретов, установленных в интересах соблюдения общественного спокойствия, а также необходимого благоустройства общественных мест и т.д. Гражданин, пребывая в общественном месте, обязан соблюдать не только правовые, но и самые различные социальные нормы, которые действуют в данный момент или на определенной территории. Например, пользуясь

общественным транспортом, гражданин не имеет право провозить в нем сильнодействующие ядовитые вещества. Также запрещено проезжать в общественном транспорте в пачкающей одежде, в состоянии алкогольного опьянения и т.д. Гражданин, допустивший нарушения общественного порядка, обязан подчиниться законным требованиям сотрудника полиции, который выявил соответствующее административное правонарушение, кроме того, гражданин обязан прибыть в установленное время и место для рассмотрения дела об административном правонарушении. В противном случае он может быть подвергнут приводу в полицию. Необходимо подчеркнуть, что в обязанностях граждан в сфере общественного порядка закреплена, по сути, мера должного и возможного поведения в общественных местах. Данные обязанности являются, по сути, правовыми императивами, которые проявляются в безусловном соблюдении установленных требований в рассматриваемой сфере.

Как уже отмечалось, основным субъектом охраны общественного порядка, а также обеспечения правового положения гражданина является полиция. На полицию возложен целый ряд обязанностей по охране общественного порядка, однако вклад различных служб полиции в дело охраны общественного порядка далеко не равнозначен. Различные службы полиции участвуют в охране общественного порядка в пределах своей компетенции, при этом они используют соответствующие формы и методы воздействия на участников соответствующих отношений в пределах своей компетенции, а также соответственно реально складывающейся в рассматриваемой сфере обстановке.

¹⁴ См.: Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – С. 37.

Библиография:

1. Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986.
2. Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992.
3. Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004. – С. 249.
4. Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. – 1982. – № 3.
5. Горбунова О.Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Серия юридическая. Часть 2. Вып. 8. – Иркутск, 1967.
6. Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
7. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. – М., 1998.
8. Административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. А.П. Коренева. – М., 2002.
9. Костенников М.В., Куракин А.В. и др. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008.
10. Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987.
11. Серегин А.В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. – М., 1989.
12. Костенников М.В., Лобанов С.А. Административно-юрисдикционная защита прав потребителей // Административное и муниципальное право. – 2012. – 5. – С. 28 – 33.
13. Адмиралова И.А. Статус граждан как субъектов административного права и роль полиции в его обеспечении // Административное и муниципальное право. – 2014. – 5. – С. 430 – 439. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.5.11729.

References (transliteration):

1. Budenko N.I. Administrativno-pravovoe polozhenie grazhdan v sfere obshchestvennogo poryadka: Dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 1986.
2. Bocharov S.N. Organizatsiya i taktika administrativno-pravovoi bor'by s gruppovymi narusheniyami obshchestvennogo poryadka: Dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 1992.
3. Bel'skii K.S. Politseiskoe pravo / Pod red. A.V. Kurakina. – M., 2004. – S. 249.
4. Veremeenko I.I. Sushchnost' i ponyatie obshchestvennogo poryadka // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1982. – № 3.
5. Gorbunova O.N. K voprosu ob opredelenii ponyatiya «obshchestvennyi poryadok» v sovetskoj nauke administrativnogo prava // Trudy Irkutskogo gosuniversiteta. Seriya yuridicheskaya. Chast' 2. Vyp. 8. – Irkutsk, 1967.

6. Gotovtsev A.V. Organizatsionno-pravovye voprosy vzaimodeistviya militsii i vnutrennikh voisk v okhrane obshchestvennogo poryadka: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – M., 2000.
7. Kondrashov B.P. Obshchestvennaya bezopasnost' i administrativno-pravovye sredstva ee obespecheniya. – M., 1998.
8. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. i dr. Administrativno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka pri provedenii publichnykh meropriyatii v Rossiiskoi Federatsii. – Domodedovo, 2008.
9. Lazarev V.V., Popov L.L., Rozin L.M. Pravovye osnovy obespecheniya obshchestvennogo poryadka. – M., 1987.
10. Seregin A.V. Sushchnost' obshchestvennogo poryadka i obshchestvennoi bezopasnosti kak ob"ektov administrativno-pravovoi okhrany // Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya okhrany obshchestvennogo poryadka i obshchestvennoi bezopasnosti v usloviyakh perestroiki. – M., 1989.
11. Kostennikov M.V., Lobanov S.A. Administrativno-yurisdiktsionnaya zashchita prav potrebitel'ei // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 5. – С. 28 – 33.
12. Admiralova I.A. Status grazhdan kak sub"ektov administrativnogo prava i rol' politsii v ego obespechenii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 5. – С. 430 – 439. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.5.11729.