

Р. Г. Калустов

Общественный порядок: понятие и содержание категории

R. G. Kalustov. Public Order: Concept and Category Content

В статье рассмотрен вопрос о возникновении и развитии понятия «общественный порядок», а также о существующих подходах к его толкованию. Исследуется история образования данной категории путем анализа нормативно-правовых актов. Данный метод позволяет проследить, как изменялось значение понятия общественного порядка, определить, как правильно понимать «общественный порядок» сегодня. При раскрытии сущности рассматриваемого понятия автором статьи обнаружена двусмысленность в понимании данной категории, в связи с чем определяется наиболее применимый в настоящее время подход для использования его на практике правоохранительными органами.

Ключевые слова: общество, право, общественный порядок, правопорядок, общественные отношения, общественная безопасность, общественное место.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-10; e-mail: r.kalustov@bk.ru.

The article discusses the emergence and development, as well as existing approaches to understanding the concept of “public order”. The history of the formation of this category is examined by analyzing regulatory legal acts. This method allows you to track the change in value and determine how to correctly understand the “public order” today. Revealing the concept, ambiguity arises in understanding this category, in connection with which the most applicable approach is currently determined for use in practice by law enforcement agencies.

Keywords: society, law, public order, law and order, public relations, public safety, public place.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44, St. Petersburg, 190103, Russian Federation; (812) 451-19-10; e-mail: r.kalustov@bk.ru.

Право, являясь универсальным регулятором поведения людей в обществе, представляющее собой единую совокупность норм поведения, должно быть организовано надлежащим образом без каких-либо внутренних противоречий [1]. Исследование вопросов, связанных с определением понятия, значения правовых норм в науке теории государства и права, всегда актуально. Кроме того, толкование понятия — важнейший элемент правоприменительной деятельности.

Правовая система Российской Федерации (РФ) в состоянии четко определить представления граждан о нормах поведения. Однако проблема должного восприятия нормативно-правовых актов заключается, прежде всего, в понимании права. Толкование юридических понятий и терминов — это самый сложный процесс, который не всегда имеет однозначный подход в понимании. Вместе с тем данный факт не свидетельствует о том, что у понятия не может быть определенного недвусмысленного значения.

«Общественный порядок» — одно из базовых, до конца не раскрытых понятий, которое неоднократно используется в Конституции РФ (п. «е» ч. 1 ст. 114, ч. 1 ст. 132) [2]. В административном и уголовном законодательстве отражает норму поведения, за нарушения которой предусмотрены соответствующие санкции. Об охране общественного порядка речь идет и в ряде других нормативно-правовых актов, таких как Федеральный закон «О полиции». Согласно ст. 12 указанного закона прямой обязанностью, возложенной на полицию, является охрана общественного порядка [3]. Помимо полиции обеспечением охраны общественного порядка занимаются еще и такие структуры, как ведомственная охрана, судебные исполнители, пожарные, органы государственной безопасности и ряд других.

Кроме того, еще и в законодательстве СССР были отражены подобные нормы. Однако понятие «общественный порядок» не имеет четко обозначенных «границ», отсутствует единство в понимании дефиниции. Вследствие этого нормативно-правовые акты, содержащие данный термин, могут восприниматься в ненадлежащей форме. Конкретного ответа на вопрос о том, что же такое общественный порядок, от законодателя не поступает. Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть динамику изменения смысловой нагрузки в историческом контексте и проанализировать нормы действующего законодательства.

В России продолжительное время до обозначения состояния «общественного порядка» фигурировало сходное по значению понятие «благочиние». Данное понятие вошло в обиход с XVII в. и обозначало состояние безопасности и порядка. Свое первое отражение оно нашло в «Наказе о градском благочинии» от 1649 г. [4, с. 164]. Основной задачей данного наказа являлось оберегание города «от пожаров и всякого воровства» путем дневных и ночных дежурств. Адресован же он был объезжим головам, решеточным приказчикам (уличная стража, отвечающая за порядок и за пожарную безопасность) и десятникам (воинская командирская должность).

Следует отметить, что до петровских реформ не существовало специализированных полицейских учреждений. Однако прослеживается некий аналог сегодняшней «патрульно-постовой службы», предназначенной для охраны общественного порядка и «пожарной охраны» в одном лице. При учреждении «полиции» Петром I в 1718 г. понятие «благочиние» продолжало употребляться. Более того, оно стало обозначать основную полицейскую функцию. При Екатерине II появился нормативно-правовой акт, который назывался «Устав благочиния» от 1782 г. [5, с. 342], регулировавший основные направления деятельности полиции. В него входили такие нарушения общественного порядка, как азартные игры, брань, пьянство, действия, направленные против богослужения, взяточничество и т. д.

Впервые понятие «общественный порядок» в российском законодательстве упоминается в «Уставе о предупреждении и пресечении преступлений», первое издание которого напечатано при Николае I в 1832 г. Общественному порядку в данном уставе посвящен целый раздел, состоящий из семи глав, под названием «О предупреждении и пресечении преступлений против общественного порядка и учреждений правительства».

Основная «идея» в тексте заключается в недопущении преступлений против государственного управления. Немало статей отведено цензуре. Глава четвертая частично соответствовала настоящему пониманию общественного порядка, то есть был конкретно установленный, закрепленный порядок поведения в общественных местах (данное понятие не употреблялось, но подразумевалось), за нарушение которого следовали определенные санкции. Но такой установленный «порядок поведения» отличался от настоящего. В указанной главе говорилось о запрещен-

ных «сходбищах» различного рода, например, для совещания, или если они нарушали общественную тишину и спокойствие, если их сочтут «подозрительными». Судя по данному разделу, понятие «общественный порядок» намного шире охватывало аспекты общественной жизни, в отличие от его современной смысловой нагрузки. Об этом свидетельствуют положения, закрепленные в главе шестой: «Полиция имеет попечение, чтобы молодые и младшие почитали старших и старых, чтоб дети повиновались родителям», а также ввиду того, что в данное время еще действовало крепостное право, порядок в обществе подразумевал подчинение «...слуги своим господам и хозяевам» [6, с. 320].

В 1881 г. «общественный порядок» как норма поведения упомянут в «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» [7, с. 261]. Данные положения предназначались для расширения границ полномочий государственной власти при чрезвычайных ситуациях и гражданских волнениях. Положение принято вскоре после убийства Александра II, при этом оно носило временный характер, но действовало до Февральской революции 1917 г.

Основным законом государства с 1937 г. за Советом министров закреплена обязанность по охране общественного порядка. Впоследствии в Конституции 1977 г. появилась норма (ст. 65), обязывающая граждан «всемерно содействовать охране общественного порядка», но непосредственную работу в этом направлении осуществляла милиция, являясь частью аппарата советского государственного управления [8]. В советское и постсоветское время милиция претерпела большое количество реорганизаций. Тем не менее неизменными остались ее функции по охране общественного порядка и общественной безопасности и после реформы 2011 г.

В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова понятие «общественный» понимается как «принадлежащий обществу, нечастный, коллективный», а «порядок» — «правильное, налаженное состояние», «правила, по которым совершается что-либо», «чтобы было, так как полагается». В толковании его значения присутствует вариант «в порядке вещей (так как должно быть)» [9]. Так или иначе из данных определений становится понятно, что «общественный порядок» — это некое налаженное, правильное и устоявшееся состояние, в котором пребывает общество.

Теория позитивного права подсказывает нам, что немаловажную роль в установлении значения понятия «общественный порядок» играет государство. Именно государство устанавливает допустимые модели поведения в обществе и имеет меры принудительного воздействия для их поддержания. Подобной точки зрения придерживался В. И. Ленин, который в своих сочинениях упоминал «порядок» эксплуататорского общества как «прием борьбы буржуазной интеллигенции против рабочих», призванный укрепить власть господствующего класса [10, с. 321]. Таким образом, порядок в обществе будет изменяться в зависимости не столько от ориентиров населения, сколько от целей действующей власти.

«Общественный порядок» в современной юриспруденции, а именно в науке административного права, принято различать в широком и в узком смысле понимания (как обозначение определенного состояния). Под общественным порядком в широком смысле понимаются социальные отношения и связи, которые складываются при воздействии на них общественных норм поведения. Положения общей теории права включают в этот смысл всю систему общественных отношений, существующую в обществе [11, с. 6].

Важно не отождествлять понятие «общественный порядок» (в широком смысле его понимания) и «правопорядок», поскольку в первом случае понятие на-

много шире, и данное «состояние» появилось совместно с возникновением общества, оно включает в себя, помимо норм права, иные социальные нормы, такие как мораль, традиции, обычаи. «Правопорядок» является одной из составных частей общественного порядка, возникает с момента появления в общественной жизни прав, законов, публичной власти и выступает как результат реализации права [12, с. 532]. Еще одна отличительная черта — это мера обеспечения, которая при соблюдении «правопорядка» будет осуществляться при помощи государственного аппарата принуждения, в то время как общественный порядок может опираться на силу общественного мнения.

Рассматривая нормативно-правовые акты РФ под призмой понимания общественного порядка в широком смысле слова, можно выдвинуть тезис о том, что каждое правонарушение является нарушением общественного порядка, то есть «общественный порядок» может рассматриваться как объект любого правонарушения. Вместе с тем возникает множество противоречий. Если понимать «общественный порядок» в данном контексте (в широком смысле), то становится очевидным тот факт, что любой правонарушитель «автоматически» станет нарушителем общественного порядка, соответственно, исходя уже из особенностей состава правонарушения, данное лицо может быть привлечено к ответственности по одной из статей действующего законодательства, предусматривающих наказание за нарушение общественного порядка. На практике этого не происходит, так как существует еще понимание общественного порядка в узком смысле, которое подразумевается в нормативно-правовых актах, в уголовном или административном законодательстве.

Для «общественного порядка» в узком смысле слова будет характерно, как и в случае с «правопорядком», исключительно правовое регулирование, что делает эти понятия совпадающими по значению. Отличительная черта понимания в узком смысле наблюдается в наличии мест общественного значения, таких как улицы, парки, скверы, торговые центры, магазины, объекты транспорта и т. д. Общественное место не имеет и законодательной регламентации, но подразумевает фактическое или потенциальное нахождение людей на определенной территории. Такого мнения придерживался М. И. Еропкин, который относил общественные отношения к данной категории, если они возникали главным образом в общественных местах [13, с. 10].

В нормативно-правовых актах «общественный порядок» чаще всего встречается наряду с таким понятием, как «общественная безопасность», отличительная черта которого заключается в том, что «общественная безопасность» [14] как юридически закрепленная категория определяется состоянием защищенности жизненно важных интересов, как личных, общественных, так и государственных. Именно закон является основным источником правового регулирования отношений в области общественной безопасности. Однако оба понятия служат конкретизации сфер деятельности правоохранительных органов. Общественное спокойствие в большей степени будет зависеть от безопасности. Соблюдение норм поведения, закрепленных как в нормах права, так и в нормах морали, гарантирует «общественную безопасность» и представляет собой «общественный порядок», как его понимал П. Ф. Гришаев [15].

В российском законодательстве, кроме скупых норм о возможности административного задержания лиц, нарушивших общественный порядок, отсутствует законодательное регулирование основания и порядка задержания, а также условий содержания задержанных лиц и соблюдения при этом их конституционных прав. Ввиду данного обстоятельства умаление прав и свобод человека и гражданина может быть ограничено только на основании имеющегося федерального закона. Несмотря на это, до сих пор отсутствует федеральный закон об охране

общественного порядка, без законодательного регулирования остаются многие ситуации, в которые попадают российские граждане.

Необходим федеральный закон, который будет регулировать общественные отношения, возникающие при обеспечении общественного порядка. Важно понимать, что общественный порядок, как и любая другая закреплённая в законе норма, в первую очередь будет направлена на ограничение абсолютных свобод человека, поскольку абсолютная свобода предполагает отсутствие норм, правил и каких-либо ограничений. Известнейший английский мыслитель XVI в. Томас Гоббс под социальным благом понимал не что иное как общественный порядок. В его представлении ограничение абсолютных свобод человека является необходимым средством для достижения общественного мира, а абсолютная свобода человека, по Гоббсу, — это стремление к беспорядку и анархии [16].

Таким образом, смысловая нагрузка на данный термин в разных странах и в разное время будет отличаться, поскольку напрямую зависит от норм поведения, установленных в конкретном обществе и в конкретный промежуток времени. Применять абстрактные, устоявшиеся представления о значении понятия «общественный порядок» в широком смысле слова, конечно, допустимо. Однако прочные, длительные и устойчивые взаимоотношения людей в обществе может обеспечить только правовая норма.

Литература

1. Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник. М.: ИНФРА-М, 2007. 704 с.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.
3. О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2020 г.). Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Т. I. 1649–1675 гг. СПб.: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830. 1074 с.
5. Исаев И. А. История государства и права России: учебник. 3-е изд., М.: Юрист, 2004. 797 с.
6. Свод законов Российской империи. В 16 т. Т. 14. СПб.: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1857. 909 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. I. СПб.: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1885. 614 с.
8. Еропкин М. И. Сущность административной деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МВД РСФСР. Вып. 5. 1961. С. 165–195.
9. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд., перераб. М.: ООО «Издательство “Мир и Образование”»; ООО «Издательство Оникс», 2012. 1376 с.
10. Ленин В. И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции // Полное собрание сочинений. Т. 25. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1969. 646 с.
11. Нечевина Н. Д. Милиция общественной безопасности и гражданское общество: организационный аспект: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003. 100 с.
12. Общая теория государства и права: академический курс. В 2 т. Т. 2. Теория права / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 2000. 640 с.
13. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юрид. литература, 1965. 215 с.
14. О безопасности: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.
15. Гришаев П. Ф. Преступления против общественной безопасности. М., 1959. 40 с.
16. Гоббс Т. Избранные произведения. В 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 1964. 747 с.