

УДК/UDC 343.9

К вопросу предупреждения правонарушений полиций при проведении мероприятий по охране общественного порядка

Савраскин Сергей Николаевич
преподаватель кафедры административного права и административной деятельности
органов внутренних дел
Уральский юридический институт МВД России
г. Екатеринбург, Россия
e-mail: savraskinsn@yandex.ru

Аннотация

Устранение недостаточной активности и эффективности взаимодействия полиции с общественностью является одной из приоритетных задач в сфере регулирования организации общественного порядка. Для реализации возложенных на полицию функций по охране общественного порядка в каждом отдельном случае требуется анализ обстоятельств совершения административного правонарушения или иного посягательства в сфере обеспечения общественного порядка. Статья анализирует некоторые аспекты охраны общественного порядка правоохранными органами, которая призвана прежде всего предупреждать различные виды правонарушений. Определяются цели, задачи, функции полиции в данном направлении деятельности. В рамках охраны общественного порядка полиция предпринимает меры по предупреждению и пресечению правонарушений. Немаловажное значение имеет и непосредственное участие самих граждан в профилактике правонарушений, их взаимодействие с правоохранными органами.

Ключевые слова: полиция, права, охрана общественного порядка, правонарушения, профилактика, меры пресечения, взаимодействие.

On the issue of preventing police offenses during public order protection activities

Savraskin Sergey Nikolayevich
Senior Lecturer of the Department of the Administrative Law and Administrative Operations
Ural law institute of the Ministry Internal Affairs of Russian
Yekaterinburg, Russia
e-mail: savraskinsn@yandex.ru

Abstract

Eliminating the lack of activity and efficiency of interaction between the police and the public is one of the priority tasks in the field of regulating the organization of public order. To implement the functions assigned to the police to protect public order in each individual case, an analysis of the circumstances of the commission of an administrative offense or other encroachment in the field of ensuring public order is required. The article analyzes some aspects of the protection of public order by law enforcement agencies, which is designed primarily to prevent various types of offenses. The goals, objectives, functions of the police in this area of activity are determined. As part of the protection of public order, the police take measures to prevent and suppress offenses. Of no less importance is the direct participation of citizens themselves in the prevention of offenses, their interaction with law enforcement agencies.

Key words: police, rights, protection of public order, offenses, preventive measures, interaction.

В рамках настоящей статьи рассмотрим деятельность полиции по охране общественного порядка.

Задачами полиции по охране общественного порядка выступают:

- 1) обеспечение прав и законных интересов граждан в период их пребывания в общественных местах;
- 2) обеспечение нормального совместного пребывания граждан в общественных местах (под этим следует понимать спокойную обстановку, нахождение в которой не составляет угрозы для человека как в физическом, так и в психологическом аспекте).

Приведенные задачи нуждаются в конкретизации.

Рассмотрим первую задачу — обеспечение прав и законных интересов граждан в период их пребывания в общественных местах.

Прежде всего необходимо определить, что следует понимать под общественным местом. В российском законодательстве данное понятие употребляется в различных отраслях как публичного, так и частного права. В частности, в отраслях административного и уголовного права определение понятия общественного места применительно к конкретным составам правонарушений и преступлений соответственно имеет значение для квалификации деяния. Как указывают в своей работе Е. А. Никоноров и А. А. Никоноров, «известно, что “место” является факультативным признаком

объективной стороны состава правонарушения и имеет значение лишь для отдельных составов административных деликтов» [1]. Вследствие этого анализ понятия общественного места представляется необходимым в рамках данной статьи.

Понятие «общественное место» не имеет конкретного нормативного толкования, т. е. в современном законодательстве Российской Федерации его определение не закреплено. Однако в нормативно-правовых актах различного уровня данное понятие активно используется. Именно на основании положений этих нормативно-правовых актов представляется возможным определить круг мест, которые признаются общественными.

На основании положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту — КоАП РФ) примерный перечень общественных мест называет А. П. Коренев. В частности, к общественным местам, по мнению ученого, следует относить улицы, площади, парки, вокзалы, аэропорты. В целом же общественное место А. П. Кореневым связывается с нахождением в нем людей, т. к. поведение одного лица, нарушающее общепринятые правила поведения в местах нахождения граждан, затрагивает интересы других членов общества [2].

Как представляется, данное определение не может в полной мере раскрывать содержание и признаки понятия общественного места. Вместе с тем ученым справедливо указывается, что одним из признаков общественного места является то, что именно в нем поведение одного лица может повлиять (а порой и нарушить) права и законные интересы других лиц, совместно с ним находящихся в этом месте. Этот признак также ценен и тем, что именно его наличие обуславливает необходимость привлечения правоохранительных органов к охране порядка в общественных местах.

Отметим широкое применение понятия «общественное место» во многих других нормативных правовых актах. Оно содержится в пп. 6 п. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [3], который определяет среди базовых направлений деятельности полиции «обеспечение

правопорядка в общественных местах», а пп. 5 п. 1 ст. 12 указанного закона устанавливает обязанность обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах.

Можно привести и ряд иных нормативно-правовых актов, в которых используется понятие «общественное место», однако не приводится содержание данного понятия. В отсутствие законодательного определения правоприменительные органы (прежде всего органы административной юрисдикции) вынуждены в каждом конкретном случае путем оценки имеющихся доказательств принимать решение о квалификации определенного места как общественного. В связи с этим представляется необходимым обратиться к ряду судебных решений, которые суду пришлось принять, основываясь в первую очередь на собственных представлениях о том, что следует понимать под общественным местом.

Следует отметить, что именно в общественных местах полиция должна обеспечивать общественный порядок. В этой связи можно выделить права и законные интересы человека и гражданина, на охрану которых в первую очередь направлена соответствующая деятельность полиции:

1. Право на жизнь и право на личную неприкосновенность. В общественных местах существует вероятность причинения человеку физического вреда значительно больше, чем в местах, не предназначенных для совместного пребывания граждан (например, на частных территориях). Причем не всегда причинение такого вреда связано с умыслом причинителя. Особо следует подчеркнуть случаи, когда проводятся публичные мероприятия, где образуется массовое скопление людей. Здесь риск причинения вреда здоровью человека по неосторожности более высокий. Нередко в толпе возникают различного рода конфликты, которые также могут привести к нарушению права человека на жизнь и на личную неприкосновенность.

2. Право на личное достоинство. Сюда относится право человека на уважительное к нему отношение, включая запрет на совершение аморальных поступков со стороны иных лиц. В частности, ст. 20.21 КоАП РФ запрещает распитие алкогольной продукции и нахождение в пьяном состоянии в общественных местах. Следовательно, законодателя при разработке основных положений по охране общественного порядка беспокоит вопрос обеспечения гражданам не только физического здоровья, но и нормального нравственного, душевного состояния, комфортного пребывания в общественных местах.

Разумеется, в конкретных случаях под угрозой нарушения могут находиться и иные права человека и гражданина, находящегося в общественном месте. Защите могут подлежать не только личные неимущественные права (право на жизнь или право на личное достоинство), но и имущественные права (право собственности, т. к. в общественных местах довольно распространены случаи краж).

Рассмотрим теперь вторую задачу — обеспечение нормального совместного пребывания граждан в общественных местах.

В рамках охраны общественного порядка полиция предпринимает меры по предупреждению и пресечению правонарушений. Данная задача при конкретизации предполагает непосредственные действия полицейских по охране общественного порядка, которые могут иметь предупреждающий или пресекающий характер. Эта же задача предполагает и деятельность полиции по привлечению виновных лиц к административной ответственности. Для реализации названных функций на полицию возложены соответствующие функции и полномочия.

К таким функциям можно отнести:

- 1) защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных посягательств;
- 2) оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также

находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для жизни и здоровья;

- 3) пресечение противоправных деяний и задержание лиц, совершивших преступления в общественных местах, по «горячим следам»; активное предотвращение преступлений и административных правонарушений, выявление обстоятельств, способствующих их совершению, и принятие мер к устранению данных обстоятельств;
- 4) обеспечение правопорядка при массовых мероприятиях;
- 5) взаимодействие с гражданами по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Наибольшее значение в последние годы придается такой функции полиции, как взаимодействие с гражданами по вопросам охраны общественного порядка. Ранее был приведен примерный перечень мест, которые различными источниками признаются общественными. Как показал анализ, таких мест достаточно много, а потому полиции нужна помощь граждан в обеспечении общественного порядка.

Значимость названной функции полиции подтверждается принятием Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [4] (далее по тексту — ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»), который устанавливает ряд принципов, лежащих в основе регулирования участия граждан в охране общественного порядка. К ним относятся:

- 1) добровольность;
- 2) законность;
- 3) приоритетность защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом;
- 5) взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- б) недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ст. 8 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» предусматривает несколько форм участия граждан в охране общественного порядка:

- 1) информирование органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;
- 2) участие в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;
- 3) участие в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;
- 4) участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.

Участковые уполномоченные осуществляют деятельность по обеспечению общественного порядка, предупреждению правонарушений на своей административной территории. К их обязанностям отнесено привлечение общественных объединений правоохранительной направленности к работе по предупреждению преступлений и правонарушений, владение информацией о расстановке на участке представителей указанных общественных объединений, а также обеспечение взаимодействия патрульно-постовых нарядов с ними, осуществление инструктажей участников общественных объединений. Данные положения закреплены в приказе МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности») [5].

В настоящее время сотрудничество граждан с полицией продолжает активно развиваться, однако сейчас еще рано говорить о том, что в этой области имеются значительные успехи.

Отдельное внимание хотелось бы уделить еще одной функции, возложенной на полицию в рамках направления деятельности по охране общественного порядка, — функции по обеспечению правопорядка при массовых мероприятиях.

Массовые мероприятия в последние годы требуют от полиции повышенного внимания, подготовки и концентрации, в т. ч. обязательным для таких мероприятий стало выделение значительных сил для охраны общественного порядка. Как указывает Н. Н. Виприцкий, «в последние годы резко возросло число террористических актов, экстремистских действий, групповых нарушений общественного порядка в местах проведения массовых мероприятий, в т. ч. и на спортивных объектах, что обуславливает необходимость принятия законодательных положений и разработки системных требований по регулированию правоотношений, возникающих при проведении таких мероприятий, между организаторами, администрацией спортсооружений, спортивных клубов с одной стороны и зрителями либо участниками — с другой. Это позволит в полном объеме обеспечить правопорядок и общественную безопасность, своевременно предупредить преступления и групповые нарушения общественного порядка».

В период проведения массовых мероприятий на полицию возлагаются следующие задачи:

- 1) создание условий для нормального осуществления массового мероприятия, обеспечения личной безопасности граждан;
- 2) оказание содействия в организации массового мероприятия;
- 3) предупреждение и пресечение возможных преступлений и других правонарушений, обеспечение общественной безопасности;
- 4) обеспечение строгого соблюдения участниками и зрителями установленных правил поведения;

- 5) обеспечение безопасности дорожного движения и пожарной безопасности;
- б) недопущение ослабления охраны общественного порядка на территории, где мероприятие не проводится [6].

Особое внимание, как представляется, следует уделить полномочиям полиции в сфере предупреждения и пресечения административных правонарушений при охране общественного порядка, прежде всего по применению мер пресечения, таких как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Однако следует обратить особое внимание на то, что использование физической силы и специальных средств при охране общественного порядка возможно лишь в исключительных случаях — когда их применение и использование является единственно возможным средством выполнения сотрудниками полиции обязанности по обеспечению общественного порядка.

Такая оговорка в законодательстве необходима. При применении физической силы и специальных средств неизбежно затрагиваются некоторые конституционные права человека и гражданина, нарушающего общественный порядок, например право на личную неприкосновенность. Однако в отдельных обстоятельствах неприменение физической силы и специальных средств может привести к нарушению конституционных прав и законных интересов других лиц, не нарушающих те или иные положения законодательства. В этом случае полиция встает на защиту законопослушного лица или лиц, защищая их от противоправных посягательств или от угрозы таких посягательств со стороны правонарушителей. Тем не менее, применяя физическую силу или специальные средства, сотрудник полиции должен быть уверен в том, что сложившиеся обстоятельства обязывают его действовать именно таким образом.

В ФЗ «О полиции» вопросам применения специальных средств посвящаются две статьи. Ст. 22 указанного закона устанавливает ограничения и запреты, связанные с применением специальных средств. Запреты применения специальных средств законодатель связывает с конкретными категориями граждан, в отношении которых их применение не разрешается при любых

обстоятельствах (к таким категориям относятся беременные женщины, инвалиды и малолетние; исключения составляют случаи, когда такие лица, например, оказывают вооруженное сопротивление). Также закон устанавливает перечень ограничений применения специальных средств.

Порядок применения огнестрельного оружия регламентирован ст. 23 ФЗ «О полиции». В настоящее время закон не содержит запрета на применение огнестрельного оружия в общественных местах. Как представляется, каждый сотрудник полиции, осуществляющий охрану общественного порядка, должен всякий раз принимать обдуманное решение по поводу возможности применения огнестрельного оружия в общественном месте, рассчитывая при этом возможные последствия применения такового.

Таким образом, на полицию возложены многочисленные и широкие функции по охране общественного порядка. Для реализации данных функций полиции предоставлены широкие полномочия, использование которых в отдельных случаях должно иметь место только после тщательного анализа обстоятельств совершения административного правонарушения или иного посягательства в сфере обеспечения общественного порядка. Действующее законодательство в сфере обеспечения общественного порядка не в полной мере совершенно, что объясняет факты неэффективной организации общественного порядка, нарушения отдельных прав и законных интересов граждан при осуществлении сотрудниками полиции охраны общественного порядка и т. д.

Список литературы

1. Никоноров Е. А., Никоноров А. А. Понятие общественного места в российском законодательстве // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 222–237.
2. Административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. А. П. Коренева. М., 1997. 395 с. С. 23.
3. О полиции: Федеральный закон от 07.12.2011 № 3-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения: 18.07.2021).
4. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195/ (дата обращения: 18.07.2021).
5. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с <http://epomen.ru/issues/2021/58/Epomen-58-2021.pdf>

«Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции»): Приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328491/ (дата обращения: 18.07.2021).

6. Виприцкий Н. Н. Особенности осуществления административной деятельности полиции при проведении массовых мероприятий: учебное пособие. Саратов, 2014. 205 с. С. 2.

References

1. Nikonorov E. A., Nikonorov A. A. The concept of public space in Russian legislation // Bulletin of economic security. 2018. No. 2. Pp. 222–237.
2. Administrative activity of the internal affairs bodies / Ed. A. P. Korenev. M., 1997. 395 p. P. 23.
3. On the police: Federal Law of 07.12.2011 No. 3-FZ (last edition) // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (access date: July 07, 2021).
4. On the participation of citizens in the protection of public order: Federal Law dated 02.04.2014 No. 44-FZ (last edition) // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195/ (access date: July 07, 2021).
5. On the performance of service by the precinct police officer at the serviced administrative section and the organization of this activity "(together with the" Instructions for the performance of the district police officer's duties at the served administrative section ", " Manual on the organization of the service of district police officers ")": Order of the Ministry of Internal Affairs of 03/29/2019 No. 205 // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328491/ (access date: July 07, 2021).
6. Vipritsky N. N. Features of the implementation of administrative activities of the police during mass events: a tutorial. Saratov, 2014. 205 p. P. 2.