
**УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПОЛИЦИЕЙ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА (НА ПРИМЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МЕЛКОМУ ХУЛИГАНСТВУ)¹**

© 2018 г. Е. В. Белов^{1*}, М. В. Костенников^{1**}, А. В. Куракин^{1,2***}

¹Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Домодедово

²Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

*E-mail: rio_vipk@mail.ru

**E-mail: m-2263768@yandex.ru

***E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Поступила в редакцию 15.06.2017 г.

В статье рассматриваются сущность общественного порядка, а также отдельные административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, раскрываются их объективные признаки. Показана роль полиции в деле охраны общественного порядка и противодействия мелкому хулиганству.

Ключевые слова: общественный порядок, мелкое хулиганство, ответственность, наказание, нецензурная брань, полиция, сквернословие, административный штраф.

Административно-правовое регулирование касается самых различных аспектов государственного управления, а также жизнедеятельности людей. Один из объектов правового воздействия — общественный порядок, в обеспечении которого в одинаковой степени заинтересованы государство, все общество и каждый отдельно взятый гражданин. Является аксиомой тот факт, что без обеспечения надлежащего общественного порядка невозможно поступательное социально-экономическое развитие, а также эффективная защита и охрана прав и свобод человека и гражданина. По данным МВД России, в 2016 г. было зарегистрировано более 790 тыс. преступлений, совершенных в общественных местах.

На улицах, площадях, в парках и скверах зарегистрировано 501.1 тыс. преступлений, из них: 31.5 тыс. — грабежей, 190.2 тыс. — краж, 3.8 тыс. — разбойных нападений. Таким образом, осуществляя охрану общественного порядка, полиция обеспечивает защиту прав и свобод граждан; без такой логической взаимосвязи охрана общественного порядка во многом утрачивает свою функциональную ценность².

Как отмечали в свое время Ю.П. Соловей и В.В. Черников, “значение охраны общественного порядка состоит в том, чтобы осуществлять надзор за соблюдением законодательства в публичных местах, а при наличии угрозы общественной или личной безопасности граждан непосредственно защитить жизнь, здоровье, честь и достоинство человека от преступлений и административных правонарушений”³.

Именно из данных посылов должна осуществляться деятельность полиции по охране общественного порядка. Следует отметить, что в процесс охраны общественного порядка вовлечен целый ряд органов государственной власти и управления. В частности, согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. “О войсках национальной гвардии Российской Федерации”⁴ на них возлагается задача участия в охране общественного порядка, а также обеспечение общественной безопасности (ст. 2). В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. “О полиции”⁵ полиция обязана обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке компании “КонсультантПлюс”.

² См.: Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. М., 2016. С. 23.

³ Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации “О милиции”. М., 2000. С. 21.

⁴ См.: СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I), ст. 4159.

⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ст. 12.).

Обеспечивая охрану общественного порядка, полиция использует комплекс правовых, организационных, а также воспитательных мер, которые должны привести к предупреждению и пресечению правонарушений, посягающих на него. Одним из средств обеспечения общественного порядка является административное принуждение, а если его конкретизировать применительно к рассматриваемой проблеме, — меры административной ответственности. Обратим внимание, что проблемы противодействия административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок, занимают одно из ключевых мест в деятельности полиции. Как следует из Федерального закона “О полиции”, полиция осуществляет свою деятельность по целому ряду направлений, одно из которых — предупреждение и пресечение административных правонарушений. Кроме того, полиция ведет производство по делам об административных правонарушениях, а также осуществляет исполнение административных наказаний (ст. 2). Традиционно к компетенции полиции относятся административные правонарушения, посягающие на общественный порядок.

В Особенной части КоАП РФ содержится гл. 20 “Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность”. В данной главе 33 статьи, в которых закреплены составы административных правонарушений, посягающих на различные объекты, не всегда имеющие отношение к вопросам охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Из всей совокупности статей гл. 20 Кодекса к вопросам, связанным с охраной общественного порядка, имеют непосредственное отношение всего восемь статей (ст. 20.1, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.13, 20.21, 20.22, 20.31), остальные статьи преимущественно посвящены установлению административной ответственности в сфере обеспечения общественной безопасности или смежным отношениям. Обращает внимание тот факт, что в данную главу помещены составы административных правонарушений, не имеющих никакого отношения к обозначенному объекту противоправного посягательства (в частности, ст. 20.25 “Уклонение от исполнения административного наказания”; ст. 20.26 “Самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора” и др.).

В этой связи представляется целесообразным для формирования целостной системы

административно-правовой охраны общественного порядка с использованием мер административной ответственности разделить гл. 20 КоАП РФ на две части и, соответственно, назвать их: “Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок” и “Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность”. При этом было бы правильно, на наш взгляд, исключить из данных глав составы административных правонарушений, которые не имеют непосредственного отношения к обозначенным объектам противоправных посягательств.

Заметим, что наиболее распространенные составы административных правонарушений, пресекаемых сотрудниками полиции при несении службы по охране общественного порядка (ст. 20.1, 20.21 КоАП РФ), совершаются преимущественно лицами, которые, как правило, ведут антисоциальный образ жизни, не имеют постоянного заработка или иного дохода, что затрудняет взыскание с них административных штрафов. Такие административные материалы должны направляться в суд для применения к виновным лицам наказания в виде административного ареста. Всего за 2016 г. в суды направлено 3 263 371 материал об административных правонарушениях (без учета гл. 12 КоАП РФ). За этот же период судами было рассмотрено 2 669 039 указанных материалов, по которым принято 1 583 962 решения о наложении административных штрафов на общую сумму 3 704 478 000 руб.; 142 988 правонарушителей привлечены к обязательным работам общим сроком на 3 531 267 час.; 15 298 правонарушителям объявлены устные замечания. Кроме того, принято 321 решение об административном запрете посещения мест проведения спортивных соревнований. Вместе с тем судами принято 867 416 решений о наказании в виде административного ареста, в том числе: по ст. 20.1 КоАП РФ в суд направлено 223 937 материалов, принято 121 253 решения о назначении административного ареста; по ст. 20.21 в суд направлен каждый четвертый материал, в связи с чем назначено 292 915 административных арестов⁶.

Далее рассмотрим административно-правовое регулирование охраны общественного порядка непосредственно на примере противодействия **мелкому хулиганству**. Как уже ранее констатировалось,

⁶ См.: Информационно-аналитические материалы об итогах служебной деятельности ГУОООП МВД России, а также о состоянии обстановки по обеспечению охраны общественного порядка и профилактике правонарушений, результатах служебной деятельности подразделений полиции, реализующих задачи и функции, отнесенные к компетенции ГУОООП МВД России, за январь-декабрь 2016 г.

именно данное административное правонарушение наиболее часто совершается в общественных местах, весьма серьезно дезорганизуя общественные отношения, складывающиеся в общественных местах. Кроме того, оно порой логически связано с иными административными правонарушениями и даже преступлениями, посягающими на общественный порядок, а также другие объекты правовой охраны.

Мелкое хулиганство, как уже отмечалось ранее, является одним из административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, борьбу с которым ведет непосредственно полиция. Так, по данным Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Федерации МВД России, в 2016 г. по ст. 20.1 “Мелкое хулиганство” было составлено 1 105 756 протоколов об административных правонарушениях. По информации Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2016 г. в судах было рассмотрено 6.4 млн дел об административных правонарушениях, 5.4 млн человек были подвергнуты наказаниям по делам об административных правонарушениях, из них значительная часть — за совершение мелкого хулиганства⁷.

Заметим, исходя из диспозиции ст. 20.1 “Мелкое хулиганство”, объектом его посягательства является не только общественный порядок, но и собственность, а также ряд личных неимущественных прав. В этой связи мелкое хулиганство представляет собой достаточно сложный состав административного правонарушения, объект воздействия которого — материальные и нематериальные блага. Это обстоятельство учитывается сотрудниками полиции, противодействующими совершению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Как было указано ранее, мелкое хулиганство традиционно дезорганизует целый ряд общественных отношений, складывающихся в самых различных сферах жизнедеятельности человека. Исходя из этого, обратим внимание на то, как понимается категория “общественный порядок” в действующем законодательстве и юридической теории. Но вначале отметим, что с субъективной стороны административные правонарушения совершаются из хулиганских и (или) корыстных побуждений. Однако не каждое административное правонарушение, совершенное из хулиганских побуждений, является мелким хулиганством. Так, из хулиганских побуждений может осуществляться нарушение законодательства

о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, однако ответственность за данное деяние предусматривается ст. 5.26 “Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях” КоАП РФ.

Общественный порядок традиционно рассматривается в различных аспектах. В частности, Н. Деламар в “Трактате о полиции” (1705 г.) под полицией собственно и понимал общественный порядок.

Общественный порядок в узком понимании данной категории — это полицейская дефиниция. Он понимается как совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права с целью создания обстановки спокойствия и благоденствия, при которой человек может реализовать без всяких рисков и угроз свои права и выполнить возложенные на него обязанности. В этом смысле следует согласиться с И.И. Веремеенко, по мнению которого, “общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой обусловленную потребностями развитую систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает их личную и общественную безопасность и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни”⁸.

С точки зрения М.И. Еропкина, “общественный порядок — это обусловленная интересами народа и регулируемая нормами права, морали, правилами общежития и обычаями система волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести, достоинства и иных прав граждан, укрепление народного достояния, обеспечение общественного спокойствия, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций”⁹. Обозначенные мнения хотя и были сформулированы в советский период нашей истории, с методологической и практической точек зрения сохраняют свою актуальность. Обусловлено это объективными потребностями общения людей и охраной общественного порядка.

⁷ См.: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/ (дата обращения: 14.04.2017).

⁸ Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. М., 1981. С. 18.

⁹ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11.

Как отмечал М.И. Еропкин, “необходимость общения как субстрат отношений между людьми сохраняется во всех общественно-экономических формациях человеческого общества”¹⁰. Исходя из вышеизложенного, рассуждая о регулировании общественного порядка в широком смысле слова, следует заметить, что в структуре соответствующих средств воздействия важное место придается различного рода социальным нормам. Таким образом, категория общественного порядка трансформируется из сугубо полицейской категории в категорию социальную.

Общественный порядок — это состояние общественного спокойствия и безопасности людей, находящихся в общественном месте. **Мелкое же хулиганство**, как и иные противоправные деяния, посягающие на общественный порядок, а также на обстановку спокойствия и благоденствия, их нарушают, создают непосредственную угрозу для нахождения людей в общественном месте. Следует отметить, что общественный порядок часто рассматривается вместе с такой значимой для деятельности полиции категорией, как **“общественная безопасность”**. Действительно, необходимо признать, что общественный порядок и общественная безопасность логически взаимосвязаны, а поэтому они в какой-то мере предопределяют друг друга. Согласно Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685)¹¹ обеспечение общественной безопасности есть одно из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Под **общественной безопасностью** понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Обратим внимание, что государство практически всегда (во всяком случае в новейшей истории) принимало нормативные правовые акты, направленные на регулирование общественных отношений, связанных с охраной общественного порядка. Так, был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5362-VI “Об усилении ответственности за хулиганство”¹², который определял **мелкое хулиганство** как нецензурную

брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан. За данное поведение предусматривалась административная ответственность. Уголовная же ответственность предусматривалась за хулиганство, т. е. за умышленные действия, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу. Кроме того, злостное хулиганство отличалось по своему содержанию **исключительным цинизмом или особой дерзостью**, либо **сопротивлением представителю власти или представителю общественности**, выполняющему обязанности по охране общественного порядка, или иным гражданам, пресекающим хулиганские действия, а равно совершенное лицом, ранее судимым за хулиганство. Таким образом, можно сделать вывод, что требования общественного порядка обеспечиваются как административно-правовыми, так и уголовно-правовыми средствами. По мнению И.А. Ивановой, “административно-правовая охрана субъективных прав граждан в сфере общественного порядка по сравнению с гражданско-правовой и уголовно-правовой охраной осуществляется на основе гораздо более обширного и разнообразного нормативного материала”¹³. С течением времени была сформирована определенная иерархия средств воздействия на лиц, допускающих совершение хулиганских действий. Система средств административной ответственности позволяла предупреждать факты злостного хулиганства, а также иные противоправные деяния, которые могли посягать на общественный порядок. Исходя из логики нашего исследования, отметим, что вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности непосредственным образом связаны с такой полицейской категорией, как **“общественное благоустройство”**. Действительно, от общественного благоустройства зависят качество жизни людей, а также полицейская охрана общественного порядка. Благоустройство предполагает рациональную застройку территорий городов и иных поселений, а также рациональное распределение на ней социально значимых объектов, освещенность улиц, дворов, придомовых территорий, подъездов и др. Правильное благоустройство само по себе способно предупреждать целый ряд нарушений общественного порядка, кроме того, оно помогает это делать полицейским службам. Значение общественного благоустройства как полицейской категории достаточно содержательно

¹⁰ Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 3.

¹¹ Документ официально опубликован не был.

¹² См.: Ведомости ВС СССР. 1966. № 30, ст. 595.

¹³ Иванова И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: дис. ...канд. юрид. наук. М., 1986. С. 40.

раскрыто в работах К.С. Бельского¹⁴ и А.П. Коренева¹⁵.

Прежде чем перейти к анализу объективных признаков состава мелкого хулиганства, несколько слов необходимо сказать о таком факультативном элементе объективной стороны административного правонарушения, как место его совершения. Тем более что общественный порядок самым тесным образом связан с такой категорией, как **“общественное место”**. В составах некоторых административных правонарушений прямо указывается на место их совершения. В частности, административная ответственность предусмотрена за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ), а также за появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ).

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2016 г. за административные правонарушения судами по ст. 20.20 КоАП РФ было наказано 9169 человек, в то же время по ст. 20.21 подвергнуто административному наказанию 473 261 человек¹⁶.

Следует подчеркнуть, что понятие общественного места в действующем законодательстве отсутствует, что в современный период нельзя признать фактом положительным. Анализ Федерального закона “О полиции” позволяет заметить, что он содержит определенный перечень мест, которые с точки зрения закона относятся именно к общественным местам. Так, на полицию возлагается 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 (п. 5 ст. 12).

Можно согласиться с Д.В. Пивоваровым, который констатирует известный факт: “В настоящее время на органы внутренних дел возлагается значительный массив обязанностей по защите граждан

от противоправных деяний, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. Это особенно актуально в условиях, когда права и свободы человека и гражданина конституционно признаны высшей ценностью”¹⁷. К сожалению, далеко не всегда права и свободы человека и гражданина являются конституционной ценностью как для государства, так и для отдельных его представителей. Как отмечает в своем докладе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, “несмотря на значительные изменения в стране, проблемы защиты прав человека от беззакония и произвола и несправедливости по-прежнему крайне актуальны”¹⁸.

Обратим внимание, что полиция должна защищать права и свободы человека и гражданина при их непосредственной, а не мнимой угрозе их нарушения. В противном случае может иметь место не обеспечение прав и свобод личности¹⁹, а напротив, их нарушение. Данный факт, в частности, следует из постановления Конституционного Суда РФ от 17 марта 2017 г. «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. “О полиции” в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко»²⁰. Согласно этому постановлению примененное к гражданину В.И. Сергиенко доставление в территориальный орган полиции во время проведения им одиночного пикетирования при очевидном отсутствии оснований для его применения может расцениваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод личности. В этом случае доставление нарушило неприкосновенность гражданина, а также не позволило обозначенному лицу реализовать свое конституционное право на одиночное пикетирование.

Отметим, что нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ) нарушает общественный порядок. В соответствии с Конституцией РФ граждане “имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование” (ст. 31). В развитие

¹⁴ См.: Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004.

¹⁵ См., напр.: Административная деятельность органов внутренних дел: учеб. Часть Общая / под ред. А.П. Коренева. М., 1996.

¹⁶ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2016 г. (форма № 1-АП). Утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 30 июня 2016 г. № 141.

¹⁷ Пивоваров Д.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 3.

¹⁸ Росс. газ. 2017. 17 мая.

¹⁹ См.: Адмиралова И.А. Права и свободы граждан и роль административной деятельности полиции в их обеспечении. М., 2014. С. 5.

²⁰ См.: Росс. газ. 2017. 31 марта.

данного конституционного положения принят Федеральный закон от 19 июня 2004 г. “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”²¹. Как следует из преамбулы обозначенного Закона, он направлен на обеспечение реализации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. По информации Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2016 г. за административные правонарушения судами по ст. 20.2 КоАП РФ было наказано 843 человека. За организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (ст. 20.3 КоАП РФ), — 86 человек²².

Далее несколько слов уместно сказать об общественном месте, поскольку оно, как уже отмечалось, имеет самое непосредственное отношение к вопросам охраны общественного порядка. Заметим, что общественное место, в отличие от других мест, где проходит жизнь человека, обладает определенной спецификой. Общественное место во многих случаях — факультативный элемент объективной стороны многих административных правонарушений, хотя для некоторых противоправных деяний, посягающих на общественный порядок, в законе имеется прямое указание на место совершения противоправного деяния (ст. 20.3, 20.20 и др.). **Общественное место** — это место не коллективного общения людей; место, которое носит открытый характер для неопределенного круга лиц; место, где организованно или стихийно протекают различные социальные процессы; место, где пересекается действие различных социальных и юридических норм. В этой связи жизнь современного человека без его пребывания в общественных местах представить попросту нельзя. Вот почему государство и общество самым непосредственным образом заинтересованы в надлежащем порядке именно в общественных местах. По мнению К.С. Бельского, “**общественный порядок**, предполагающий также **общественную безопасность**, — фундамент нормальной социальной жизни всех граждан, общающихся друг с другом, и деятельности всех государственных, общественных и частных учреждений”. Как констатирует ученый, категория **общественного порядка** недооценивается действующим законодательством, отмечая, что “жизнь человека проходит

в трех измерениях: 1) семья; 2) работа; 3) улица (общественное место)”²³.

Обратим внимание, что за последние годы принят ряд нормативных правовых актов, усиливающих правовую основу охраны общественного порядка. В частности, в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. “Об участии граждан в охране общественного порядка”²⁴ отмечается, что цель участия граждан в охране общественного порядка — это оказание помощи полиции в охране общественного порядка, а также защита жизни и здоровья людей (ст. 2). В Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 202 “Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года”²⁵ предписывается необходимость усиления охраны общественного порядка в местах пребывания спортсменов, а также на спортивных объектах и на иных объектах и территориях (п. “а” ст. 15).

Проблемы обеспечения безопасности при проведении футбольных матчей имеют место и в целом ряде зарубежных государств. Так, в Великобритании для решения проблемы, связанной с “футбольными” хулиганами, которые весьма серьезно наносили ущерб репутации английскому футболу, были приняты законы: “О безопасности на стадионах” (1975) и “О футбольных болельщиках” (1989)²⁶.

Спортивные объекты и сооружения во время проведения спортивных мероприятий являются общественными местами, а поэтому для охраны общественного порядка на соответствующих объектах в КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.31), а также за нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.32).

Вопрос охраны общественного порядка во время проведения спортивных соревнований весьма актуален. Так, по данным МВД России, с 20 января 2014 г. по настоящее время по ст. 20.31 “Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований” КоАП РФ

²¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2485.

²² См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2016 г. (форма № 1-АП). Утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 30 июня 2016 г. № 141.

²³ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

²⁵ См.: Росс. газ. 2017. 11 мая.

²⁶ См.: Артамошкин М.Н. Проблемы обеспечения безопасности при проведении футбольных матчей и пути их решения // Вестник МВД России. 2006. № 4. С. 30.

в 60 регионах страны было составлено 2.1 тыс. протоколов (на футбольных матчах — 1.9 тыс., хоккей — 260, на прочих соревнованиях — 8). Основными нарушениями Правил поведения зрителей во время спортивных соревнований были: выбегание на поле (бросание туда предметов) — 73; пронос и использование пиротехники — 679; нецензурная брань — 312 и нахождение в состоянии опьянения — 828. При этом правонарушителей наказывали преимущественно административными штрафами (1382 раза) на общую сумму более 4 млн руб., арестом (1–6 суток) — 18 раз и обязательными работами — 13 раз. В качестве дополнительного наказания к 123 болельщикам применялся административный запрет на посещение мест соревнований в дни их проведения. За нарушение запрета на посещение спортивных соревнований к административной ответственности по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ было привлечено всего 10 граждан, или 8% от общего числа административно наказанных (123)²⁷.

Говоря непосредственно о **мелком хулиганстве**, содержание которого закреплено в ст. 20.1 КоАП РФ, подчеркнем, что данный состав состоит из двух частей. В первой указывается на противоправные деяния, каждое из которых образует самостоятельный состав. Вторая часть ст. 20.1 закрепляет квалифицирующий признак мелкого хулиганства, что говорит о достаточно серьезной общественной опасности данного административного правонарушения. Мелкое хулиганство, как и любое другое административное правонарушение, представляет собой совокупность объективных и субъективных признаков, одновременное наличие которых, собственно, и образует состав того или иного правонарушения. Заметим, что мелкое хулиганство — категория противоправных деяний, каждое из которых, как уже отмечалось выше, оценивается как оконченный состав административного правонарушения. В этом заключается определенная сложность данного административного правонарушения, посягающего как на неимущественные, так и на имущественные отношения, складывающиеся в сфере общественного порядка. Диспозиция ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ определяет мелкое хулиганство как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. В данном предписании содержится ряд оценочных моментов, в частности,

указывается на явное неуважение к обществу, что представляет собой весьма размытое понятие. Как следует из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений»²⁸, явное неуважение лица к обществу может выражаться в умышленном нарушении общепризнанных норм и правил поведения. Это может быть продиктовано желанием виновного **противопоставить** себя окружающим или продемонстрировать пренебрежительное отношение к ним. О явном неуважении к обществу может свидетельствовать и тот факт, что во время пренебрежительного отношения к людям, которые находятся в общественных местах, лицо, совершающее мелкое хулиганство, употребляет нецензурную брань.

Согласно ряду словарей **нецензурная брань** — это непечатная брань, нецензурные выражения, сквернословие, срамословие, сегмент бранной лексики, которая включает грубейшие, вульгарные выражения²⁹. Законодательство запрещает использовать нецензурную брань, данный вопрос является предметом регулирования целого ряда законов. Так, Законом РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»³⁰ закреплено недопущение использования в средствах массовой информации материалов, содержащих **нецензурную брань** (ст. 4). В свою очередь, Федеральный закон от 1 июня 2005 г. «О государственном языке Российской Федерации»³¹ определяет, что при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использование слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка (**в том числе нецензурной брани**) (п. 6 ст. 1). Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»³² предписывает, что прокатное удостоверение на показ фильма не выдается в случае, если фильм содержит **нецензурную брань** (ст. 5.1). Как следует из буквального толкования ст. 20.1 КоАП РФ, **нецензурная брань** образует состав административного правонарушения только в связке с явным неуважением к обществу, сопровождающимся нецензурной бранью, что, исходя из непристойности данной лексики, а также руководствуясь необходимостью формирования правовой культуры в российском обществе, — не совсем правильно.

²⁸ См.: Бюллетень ВС РФ. 2008. № 1.

²⁹ См.: URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 11.04.2017).

³⁰ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300.

³¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 23, ст. 2199.

³² См.: СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4136.

²⁷ См.: *Сухаренко А.Н.* Напугает ли футбольных фанатов указ Президента России // Карт-бланш. 2017. 15 мая (Интернет-версия).

Если вспомнить предписания КоАП РСФСР 1984 г. относительно рассматриваемого вопроса, то подход к оценке нецензурной брани как составляющей мелкого хулиганства был несколько иным. Так, в советский период нашей истории **мелкое хулиганство** включало такие деяния, как: 1) *нецензурная брань в общественных местах*; 2) *оскорбительное приставание к гражданам*; 3) *другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан* (ст. 158). Такой подход к оценке нецензурной брани как отдельной формы мелкого хулиганства выглядит, на наш взгляд, наиболее приемлемым. На основе этого представляется возможным в ст. 20.1 КоАП РФ закрепить положение о том, что **мелкое хулиганство** — это, в частности, *нецензурная брань в общественных местах*. Увязка нецензурной брани с иными выражающими явное неуважение к обществу, как полагаем, в общественных местах нецелесообразно. Оскорбительное приставание к гражданам само по себе противоправно. Исходя из этого, данное деяние должно образовывать самостоятельный состав мелкого хулиганства. Установление же отдельного состава административной ответственности за нецензурную брань в общественных местах может способствовать уменьшению употребления бранных слов, а также повышению уровня культуры общения людей в общественных местах.

Обратим внимание на такую составляющую состава мелкого хулиганства, как оскорбительное приставание к гражданам. Оскорбительное приставание к гражданам по своему смыслу тесным образом связано с оскорблением. В действующем законодательстве достаточно предписаний, направленных на недопущение оскорбления или унижения человеческого достоинства. КоАП РФ предусматривает ответственность за **оскорбление** (ст. 5.61). Оскорбление есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме. На основании этого можно сделать вывод о том, что оскорбительное приставание к гражданам образует состав мелкого хулиганства, если при нем (оскорбительном приставании) происходит унижение чести и достоинства другого лица. В частности, это может происходить с использованием неприличных жестов, знаков, надписей, неприличной навязчивости и т. п. В этой связи предписания КоАП РФ (ст. 5.61, 20.1) направлены на защиту чести и достоинства лица посредством установления административной ответственности за оскорбление. Заметим, что в настоящее время за оскорбление предусмотрена и административная, и гражданско-правовая ответственность. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2016 г. за оскорбление мерам

административной ответственности было подвинуто 14 561 человек³³.

Далее следует отметить, что предписания, содержащиеся в ст. 20.1 КоАП РФ, обеспечивают защиту не только личных нематериальных благ, но и собственности. Так, в этой статье предусмотрена административная ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества. Такой подход законодателя вряд ли стоит поддерживать по целому ряду причин. Во-первых, установление ответственности за мелкое хулиганство направлено на охрану общественного порядка; во-вторых, отношения, связанные с охраной собственности, специально регламентируются ст. 7.17 “Уничтожение или повреждение чужого имущества”. Согласно данной статье умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества административно наказуемы, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба. Значительный ущерб (примечание к ст. 158 УК РФ) не может составлять менее 5 тыс. руб.

Таким образом, нет смысла предусматривать в ст. 20.1 КоАП РФ административную ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества. Однако в тех случаях, когда повреждение чужого имущества выразилось в разрисовывании нецензурной лексикой или иными запрещенными законом символами, например нанесение непристойных надписей на стенах, бортах общественного транспорта, — такое деяние следует квалифицировать как мелкое хулиганство. Оно может образовывать и состав административного правонарушения, предусматривающего ответственность как за пропаганду либо публичное демонстрацию нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ), если такая символика или атрибутика присутствует (изображена).

Вторая часть ст. 20.1 КоАП РФ указывает на совершение тех же действий, сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка. В данном случае обозначенное предписание конкурирует со ст. 19.3 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению

³³ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2016 г. (форма № 1-АП). Утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 30 июня 2016 г. № 141.

общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей. Исходя из этого, представляется целесообразным из ст. 20.1 КоАП РФ исключить вторую часть, дабы не формировать конкуренцию похожих составов административных правонарушений. Обратим внимание, что согласно Федеральному закону “О полиции” законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами. Воспрепятствование же выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия по отношению к сотруднику полиции в связи с выполнением им служебных обязанностей либо невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (ст. 30).

Для более дифференцированного подхода к вопросам реализации ст. 20.1 КоАП РФ имеет смысл предусмотреть такие квалифицирующие признаки мелкого хулиганства, как совершение его группой лиц по предварительной договоренности при проведении официальных спортивных соревнований, а также различного рода публичных мероприятий. К мелкому хулиганству также следует отнести игнорирование просьбы о прекращении курения в не отведенных для этого местах — курение в общественных местах очень часто демонстрирует именно пренебрежительное отношение к окружающим людям, которым может быть неприятен запах табачного дыма. В соответствии с Федеральным законом от 23 февраля 2013 г. “Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака”³⁴ граждане имеют право на благоприятную среду жизнедеятельности без окружающего табачного дыма и охрану здоровья от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака (ст. 9).

Мелкое хулиганство порой бывает логически связано со **злостным хулиганством**, которое представляет повышенную общественную опасность для окружающих.

Как следует из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 “О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений”³⁵, уголовно наказуемым хулиганством признается грубое нарушение общественного

порядка. Такая грубость выражается также в явном уличном неуважении того или иного лица к обществу. Кроме того, обозначенное деяние (ст. 231 “Хулиганство” УК РФ) совершается с применением оружия либо по мотивам политической, идеологической, расовой или религиозной ненависти и т. п. Повышенную общественную опасность злостного хулиганства могут указывать и такие объективные моменты, как способ, время, место его совершения, интенсивность, продолжительность и другие обстоятельства. При этом хулиганские действия могут быть совершены в отношении как конкретного человека, так и неопределенного круга лиц.

По нашему мнению, **мелкое хулиганство** следует определить как административное правонарушение, посягающее на общественный порядок. В диспозиции же статьи прописать, что данное деяние состоит из: 1) нецензурной брани в общественных местах; 2) оскорбительного приставания к гражданам и других подобных действий, нарушающих личные субъективные права граждан на честь и достоинство. В качестве квалифицирующего признака рассматриваемого административного правонарушения, как представляется, следует выделить: 1) совершение мелкого хулиганства группой лиц по предварительной договоренности при проведении спортивных и культурно-массовых мероприятий; 2) лицом, ранее совершившим административное правонарушение, которое посягает на общественный порядок; 3) совершение мелкого хулиганства в социально значимых и культовых местах и зданиях; 4) совершение мелкого хулиганства, несмотря на требования граждан и должностных лиц прекратить его.

В завершение отметим, что охрана общественного порядка с использованием различных правовых средств — первостепенная задача государства. В мероприятия по охране общественного порядка вовлечены различные органы государственной власти и управления, у каждого из которых своя компетенция в решении соответствующего вопроса. Однако основным субъектом охраны общественного порядка является полиция, которая наиболее универсально осуществляет охрану общественного порядка с использованием разнообразных административно-правовых средств. Исходя из этого, именно от профессиональной деятельности сотрудников полиции зависит эффективность государственно-правовых мероприятий, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, пребывающих в общественных местах.

³⁴ См.: СЗ РФ. 2013. № 8, ст. 721.

³⁵ См.: Бюллетень ВС РФ. 2008. № 1.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION
BY THE POLICE OF PUBLIC ORDER (FOR EXAMPLE,
THE COUNTER DISORDERLY CONDUCT)**

© 2018 E. V. Belov^{1*}, M. V. Kostennikov^{1**}, A. V. Kurakin^{1,2***}

*¹All-Russian Institute of advanced training of employees
of the Ministry of internal Affairs of Russia, Domodedovo*

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

**E-mail: rio_yipk@mail.ru*

***E-mail: m-2263768@yandex.ru*

****E-mail: kurakinaleksey@gmail.com*

Received 15.06.2017

The article discusses the essence of public order, as well as a separate administrative offences encroaching on public order, describe their objective characteristics. Shows the role of the police in protecting public order.

Key words: public order, disorderly conduct, responsibility, punishment, foul language, police, profanity, administrative fine.