

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЙ И РОЛЬ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

**Фархад Саегталиевич Сибгатуллин**

*Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии  
Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия  
farkhad.sibgatullin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5507-677X>*

**Аннотация.** В статье проанализированы понятия «общественный порядок», «охрана общественного порядка» и «общественная безопасность». Рассмотрены имеющиеся в научной литературе широкий и узкий подходы к определению понятия «общественный порядок». Отмечается, что в советский период развития юридической науки преобладал широкий подход к пониманию общественного порядка, на современном этапе наиболее распространенным является узкий подход. Автор также указал, что несмотря на широкое применение понятий «общественный порядок», «охрана общественного порядка» и «общественная безопасность», в нормативных правовых актах Российской Федерации до настоящего времени не нашли легального закрепления. Как считает автор, в контексте деятельности правоохранительных органов наиболее приемлемым будет использование понятия охрана общественного порядка, включающего в себя понятие «правопорядок».

**Ключевые слова:** безопасность, охрана общественного порядка, общественная безопасность, обеспечение общественной безопасности, правопорядок

**Для цитирования:** Сибгатуллин Ф. С. Общественный порядок и общественная безопасности в Российской Федерации: проблемы определения понятий и роль войск национальной гвардии в их обеспечении (теоретико-правовой аспект) // Правопорядок: история, теория, практика. 2022. № 3 (34). С. 14–20.

Research article

## PUBLIC ORDER AND PUBLIC SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF DEFINITION OF CONCEPTS AND THE ROLE OF THE NATIONAL GUARD TROOPS IN THEIR PROVISION (THEORETICAL AND LEGAL ASPECT)

**Farkhad S. Sibgatullin**

*St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard  
of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia  
farkhad.sibgatullin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5507-677X>*

**Abstract.** The article analyzes the concepts of “public order”, “protection of public order” and “public safety”. The broad and narrow approaches available in the scientific literature to the definition of the concept of public order are considered. It is noted that in the Soviet period of the development of legal science, a broad approach to understanding public order prevailed, at the present stage a narrow approach is the most common. The author also pointed out that despite the widespread use of the concepts of “public order”, “protection of public order” and “public safety”, the regulatory legal acts of

the Russian Federation have not yet found legal consolidation. According to the author, in the context of the activities of law enforcement agencies, the most acceptable would be the use of the concept of protection of public order, which includes the concept of “legal and order”.

**Keywords:** security, protection of public order, public safety, ensuring public safety, legal and order

**For citation:** Sibgatullin FS. Public order and public security in the Russian Federation: problems of definition of concepts and the role of the national guard troops in their provision (theoretical and legal aspect). *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2022;(3):14-20. (In Russ.)

### Введение

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности относятся к наиболее важным задачам любого современного государства. На современном этапе государственного развития Российской Федерации в реализации мер по охране общественного порядка и общественной безопасности участвуют органы государственной власти как общей, так и специальной компетенции. Правоохранительные органы, как органы специальной компетенции, играют в этой деятельности основную, причем особую роль и от эффективности их деятельности зависят территориальная целостность, конституционный строй государства и, несомненно, общественное спокойствие.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» войска национальной гвардии Российской Федерации (далее — ВНГ РФ) являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Вышеуказанный нормативный правовой акт участие в охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности относит к основным задачам войск национальной гвардии<sup>2</sup>.

Поскольку познание исследуемого явления обычно начинается с выработки определений, включаемый в терминологический аппарат для определения значения роли и места ВНГ РФ в участии в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности необходимо четко уяснить такие понятия как «общественный порядок», «общественная безопасность», «охрана общественного порядка».

С целью определения значения роли ВНГ РФ в обеспечении охраны общественного

порядка и общественной безопасности в Российской Федерации необходимо четко уяснить такие понятия, как «общественный порядок», «охрана общественного порядка» и «общественная безопасность» поскольку познание исследуемого явления обычно начинается с выработки определений, включаемых в терминологический аппарат.

### Описание исследования

В юридической науке сформировалось два похода к пониманию общественного порядка, в широком и узком смысле.

Советский период развития отечественной юридической науки характеризовался осмыслением общественного порядка в широком смысле, который представляет собой систему общественных отношений, регламентированных социальными, в том числе, правовыми нормами, поддерживаемыми государством, сочетающими в себе духовные, политические, экономические мировоззренческие, эстетические и даже технологические отношения. В данном контексте общественный порядок представляет собой всю систему отношений, сложившуюся и функционирующую в обществе в рамках установленного порядка урегулированного нормами права.

Большинство исследователей права советского периода общественный порядок рассматривали как «определенное качество «свойство» системы общественных отношений, находящиеся в такой упорядоченности социальных связей, которое ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их обоснованных интересов, общественному и личному спокойствию [7, с. 9].

В 1990-е — начале 2000-х гг. подходы к пониманию общественного порядка никаких серьезных и существенных изменений не претерпели. По мнению А. П. Коренева «общественный порядок — это система общественных отношений, закрепленная нормами права, морали и правилами общества, определяющая права и обязанности

---

<sup>1</sup> О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016 № 27. Ст. 4159.

<sup>2</sup> Там же.

участников этих отношений, призванная обеспечить жизнь, неприкосновенность, честь, достоинство, и иные права граждан, охрану государственного и общественного имущества, спокойствие в общественных местах, поддержание необходимых условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц» [1, с. 23].

А. В. Бриллиантов, понимал под общественным порядком «сложившуюся в обществе на основе правовых, социальных норм, норм морали, нравственности и этики, норм общежития, обычаев и традиций систему общественных соответствующее принятым в обществе устоям поведение каждого индивида сфере публичных условия жизни и деятельности граждан, функционирования институтов общества и государства» [5, с. 832].

По мнению В. И. Радченко «общественный порядок – это сложившийся в обществе комплекс отношений между людьми, обеспечивающий общественное спокойствие, неприкосновенность личности и целостность собственности, нормальное функционирование государственных и общественных институтов» [8, с. 528].

Анализ представленных в юридической литературе определений общественного порядка в его широком понимании дает основание полагать, что общественный порядок представляет собой упорядоченную систему общественных отношений, урегулированных не только нормами права, но и социальными нормами.

В контексте узкого подхода общественный порядок «включает не всю систему общественных отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта. Такой подход, как правило, применяется при анализе различных сфер правоохранительной деятельности и определении объекта противоправного посягательства» [4, с. 13]. Общественный порядок в данном случае представляет собой систему отношений, сложившихся в общественных местах, урегулированных определенными правилами поведения. Данную концепцию, в настоящее время разделяет большинство исследователей несмотря на то, что понимание «общественного порядка» продолжает находить различную трактовку.

Ф. Е. Колонтаевский в контексте узкого подхода, под общественным порядком понимал систему волевых общественных отношений, складывающихся в развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных

социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности [2, с. 16].

В нормативных правовых актах Российской Федерации понятие «общественный порядок» преимущественно трактуется в узком смысле. Так, данное понятие содержится (но не «расшифровывается») в статье 114 Конституции РФ, в соответствии с которой Правительство Российской Федерации обязано принимать меры по охране общественного порядка<sup>1</sup>.

Следует обратить внимание, что в старой редакции Конституции Российской Федерации статьей 132 функции по охране общественного порядка возлагались на органы местного самоуправления, но после всероссийского голосования 01.07.2020 с учетом сложившейся практики понятие «охрана общественного порядка» было исключено из текста статьи. В старой редакции указанной статьи «охрана общественного порядка была отнесена к вопросам местного значения.

В статье 72 Конституции РФ обеспечение правопорядка и общественной безопасности указывается в числе предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако данные понятия в вышеуказанной статье не раскрываются, какие-либо четкие юридические критерии для разграничения указанных понятий в основном законе страны отсутствуют.

Понятие общественного порядка также указывается в статье 2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ)<sup>2</sup>. В статье 213 УК РФ «Хулиганство» приведено определение хулиганства как грубого нарушения общественного порядка, «выражающее явное неуважение к обществу, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия». В данном случае законодатель определил существенный признак

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996 № 25. Ст. 2954.

нарушения общественного порядка, который выражается в явном неуважении к обществу.

Следует обратить внимание, что определение понятия «охрана общественного порядка» также вызывало немало дискуссий в отечественной юридической науке, но наиболее полное и точное определение этого понятия, как видится дали М. И. Еропкин и Л. Л. Попов. По мнению указанных авторов «охрана общественного порядка — это проведение государственными органами в тесной связи с общественностью разнообразных мер по обеспечению неприкосновенности граждан, защите их прав и законных интересов, народного достоинства, по созданию обстановки спокойствия, нормальных условий для работы государственных, общественных предприятий, организаций и учреждений» [3, с. 8].

Как отдельный вид деятельности охрана общественного порядка представлена в трудах некоторых ученых. Так, Ф. Е. Колонтаевский считал, что охрана общественного порядка — это «система мер экономического, социально-культурного, организационного и правового характера, направленных на поддержание и развитие общественных отношений, складывающихся во всех сферах социальной жизни общества, на реализацию прав и свобод граждан, защиту интересов общества и государства от противоправных посягательств. Задачу обеспечения общественного порядка в той или иной форме выполняют все государственные органы, общественные объединения, трудовые коллективы, культурно-воспитательные и другие социальные структуры общества» [4, с. 18].

Как было указано выше, к сфере охраны общественного порядка относятся общественные отношения, которые помимо норм права регулируются религиозными нормами, корпоративными нормами, нормами обычаев и др.

В связи с чем, могут возникнуть определенные вопросы о приемлемости использования понятия «охрана общественного порядка» применительно к деятельности государственных органов, поскольку государство, придерживаясь принципа законности, может выступать только правовым регулятором общественных отношений, используя в своей деятельности различные меры, в том числе меры государственного принуждения.

Поэтому можно согласиться с тем мнением, что должностные лица правоохранительных органов, в том числе ВНГ РФ, не могут требовать соблюдения правил поведения в общественном транспорте, требуя от пассажиров уступать места для пожилых и беременных женщин, поскольку эти правила не урегулированы правовыми нормами, на страже

которых стоит государство (если только они не содержатся в правилах пользования общественным транспортом). И в этой связи более приемлемым здесь, по мнению автора, будет использование такого понятия как «охрана правопорядка».

Необходимо учитывать, что сотрудники правоохранительных органов в своей деятельности для профилактики правонарушений активно используют воспитательную форму отношений с гражданами, которая охватывает, в том числе, общественные отношения, урегулированные социальными нормами. В рамках воспитательной формы деятельности ВНГ РФ наиболее приемлемым будет использование уже более «широкого» понятия «охрана общественного порядка», включающего в себя понятие «правопорядка».

Воспитательная форма реализации правоохранительной функции характерна для всех видов деятельности войск национальной гвардии. Должностные лица ВНГ РФ, находясь в тесном контакте с гражданами, реализуя полномочия в сфере охраны общественного порядка, воспитывают в гражданах уважение к установленным государством и обществом нормам, непримиримость к нарушениям общественного порядка.

Также следует отметить, что понятие «охрана общественного порядка» находит применение не только в части пресечения преступлений и административных правонарушений в местах, относящихся к «общественным», но и для реализации мероприятий, связанных со спасением жизни людей при возникновении различных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного генеза.

Необходимо отметить, что общественные отношения, складывающиеся в области охраны общественного порядка, отличаются многообразием и выступают в качестве предмета различных отраслей законодательства, административного, уголовного и др.

Следует обратить внимание, что понятие «охрана общественного порядка» находится в тесном взаимодействии с такими понятиями как «безопасность», «общественная безопасность» и «обеспечение общественной безопасности».

Российское законодательство понятие «безопасность» впервые отмечает в статье 1 Закона РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности»<sup>1</sup> и определяет как «состояние защищенности жизненно важных интересов

---

<sup>1</sup> О безопасности : Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз».

При этом жизненно важные интересы в указанном нормативном правовом акте определяются как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности относятся: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Однако, в действующем Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» определение понятие «безопасность» отсутствует.

Б. П. Кондрашов определял «безопасность» как «состояние защищенности жизненно важных интересов объектов безопасности — личности, общества и государства, обеспечиваемое субъектами безопасности от общественно-опасных деяний и иных вредоносных явлений социального, техногенного и природного характера посредством использования системы мер, средств и способов, предусмотренных законом» [6, с. 16].

Легальное толкование понятия «общественная безопасность» приводится в Концепции общественной безопасности Российской Федерации которое представлено как «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»<sup>1</sup>. Из анализа данного определения, можно сделать вывод о том, что оно включает в себя и понятие личной безопасности, так как в ней определено состояние защищенности человека и гражданина.

Обеспечение же общественной безопасности рассматривается как осуществление установленной государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие противозаконным действиям, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Следует полагать, что понятия общественный

порядок и общественная безопасность находятся в тесной корреляционной взаимосвязи, так как проводимые правоохранительными органами мероприятия в сфере охраны общественного порядка положительно сказываются в целом и на повышении общественной безопасности.

В качестве примера можно отметить, что выполнение задач по пресечению и проведение мероприятий по обеспечению охраны общественного порядка в условиях чрезвычайных обстоятельств можно рассматривать как обеспечение общественного порядка, и в то же время как обеспечение общественной безопасности, поскольку они служат достижению одной цели: состоянию защищенности общества, человека и гражданина.

### **Заключение**

Подводя итоги, следует отметить, что понятия «общественный порядок», «охрана общественного порядка», «общественная безопасность» и «обеспечение общественной безопасности» активно используются как в текстах нормативных правовых актов Российской Федерации, других официальных документах, так и в научных исследованиях. Причем в законодательных актах данные понятия не нашли исчерпывающего легального толкования, допускается их смешение несмотря на то, что правоприменительная практика в настоящее время вводит эти понятия в сферу социальной регуляции и наполняет их определенным содержанием, порой различным по смыслу.

В современной юридической науке данные понятия часто используются совместно и, как правило, охрана общественного порядка выступает частью понятия «обеспечение общественной безопасности», выраженного как результат правового регулирования.

Учитывая вышеизложенные теоретические положения, имеющие при этом существенное практическое значение, представляется целесообразным в одном или нескольких законодательных актах федерального уровня легально, четко и однозначно закрепить понятия «обеспечение общественной безопасности», «общественный порядок» и «охрана общественного порядка» (в узком, либо широком смысле), что должно привести к устранению имеющейся неопределенности в их толковании в различных документах.

Также следует отметить, что Росгвардия как правоохранительный орган, находящийся на страже внутренней и внешней безопасности государства, в современной российской действительности начинает играть одну

<sup>1</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) [документ опубликован не был].

из ключевых ролей в реализации правоохранительной функции государства.

ВНГ РФ выполняют служебно-боевые задачи по охране общественного порядка и общественной безопасности как в повседневной деятельности, так и в экстремальных условиях (в условиях чрезвычайного положения, в контртеррористических мероприятиях). При этом требуется обратить внимание, что в повседневной деятельности в мероприятиях по охране общественного порядка (в узком смысле это термина) задействованы, как правило, строевые подразделения вневедомственной охраны, специальных моторизованных воинских частей (далее — СМВЧ), отрядов мобильных особого назначения (далее — ОМОН), в зависимости от результативности деятельности во-многом которых формируется общественное мнение о деятельности ВНГ РФ в целом.

В связи этим представляется, что необходимо уделить большое внимание совершенствованию форм, методов деятельности указанных подразделений, а также проработку правового статуса сотрудников вневедомственной охраны и ОМОН, военнослужащих СМВЧ в части наделения их большими полномочиями в отношении граждан, допускающих правонарушения.

К экстремальным условиям, в которых осуществляется деятельность ВНГ РФ, можно отнести массовые беспорядки, различные нарушения общественного порядка, связанные с проявлениями экстремистского характера, акты терроризма, стихийные бедствия, аварии и катастрофы, эпидемии и эпизоотии. Вышеперечисленные условия и обстоятельства характеризуются высоким уровнем угроз социального характера, которые могут быть устранены в результате проведения комплекса мер направленных на эффективное решение задач по предназначению. В этой связи уполномоченные должностные лица Росгвардии, реализуя полномочия

в сфере организации управления, осуществляют разработку, принятие и утверждение специальных правовых мер организационно-тактического и материального характера. Следует отметить, что в условиях инициированных извне попыток проведения «цветных» революций, характеризующихся проведением несанкционированных протестных акций, массовых беспорядков, подразделения Росгвардии показали свою эффективность и не допустили возникновения политического сценария характерного для других стран, таких как Украина, Казахстан др.

Действуя в установленной законодательством сфере, Росгвардия далеко не всегда самостоятельно может комплексно проводить мероприятия по обеспечению общественной безопасности. В этой связи необходимо больше внимание уделять вопросам взаимодействия, как между различными правоохранительными органами, так и взаимодействию с другими органами государственной власти, в том числе исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, от чего часто зависит своевременность и эффективность деятельности ВНГ РФ по решению задач в части обеспечения законности и правопорядка.

Следует отметить, что особая роль ВНГ РФ в механизме обеспечения правопорядка также обусловлена используемыми ею формами, методами и видами деятельности, общей целью которых является достижение должного состояния общественной безопасности и общественного порядка (в узком смысле этого термина). Достаточно широкая сфера деятельности Росгвардии, многообразие ее функций и объем компетенций военнослужащих и сотрудников, а также ее организационная структура подразделений также определяют достаточно значительное место в правоохранительной системе Российской Федерации на современном этапе государственного развития.

### Список источников

1. Административная деятельность ОВД / под ред. Коренева А. П. Москва, 1996.
2. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юридическая литература, 1965.
3. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Ленинград, 1973.
4. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1996.
5. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А. В. Бриллиантова. Москва, 2010.
6. Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1998.

7. Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. Москва, 1987.
8. Научно-практическое пособие по применению УК РФ / под ред. В. М. Лебедева. Москва, 2005.

**Конфликт интересов.** Конфликт интересов в материалах данной научной статьи отсутствует.

**Conflict of interest.** There is no conflict of interest in the materials of this scientific article.

Дата поступления статьи / Received: 09.06.2022.  
Дата рецензирования статьи / Revised: 04.07.2022.  
Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 20.06.2022.

---