

На правах рукописи

Южаков Алексей Борисович

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ
МИЛИЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОЩЕСТВЕННОГО ПОРЯКА**

**Специальность 12. 00. 14 - административное право; финансовое
право; информационное право**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

A handwritten signature in black ink, enclosed within a hand-drawn oval shape. The signature appears to be 'А. Южаков'.

Челябинск 2004

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Сагиндыкова Алма Нуrolлайовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Новоселов Валерий Павлович

кандидат юридических наук
Степанищев Владимир Федорович

Ведущая организация: Омский государственный университет

Защита состоится 21 мая 2004 г. в 14 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета К 212. 298. 01 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080; г. Челябинск, ул. Коммуны - 149.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан «20» апреля 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Даровских С.М.

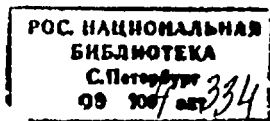
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Анализ специальной литературы и нормативных актов, практика работы органов внутренних дел и анализ статистических данных показывают значительную роль участковых уполномоченных милиции в предупреждении и пресечении административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Вместе с тем следует отметить, что многие осуществляемые ими мероприятия по борьбе с правонарушениями рассматриваемой сферы малоэффективны. В последние годы наблюдается устойчивый рост административных правонарушений, в частности в сфере общественного порядка - мелкого хулиганства, распития алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребления наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах, появления в общественных местах в состоянии опьянения¹.

Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, а также правовые основы этой деятельности на данный момент исследованы недостаточно. Принятие Кодекса РФ об административных правонарушениях в 2001 году, отсутствие нового Федерального закона «О милиции» также указывают на необходимость более глубокого изучения деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка.

Автор акцентировал основное внимание на такой важной проблеме, как несоответствие текущего законодательства современным требованиям в сфере правового регулирования деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, а также нечеткость нормативно-правового закрепления правонарушений, посягающих на общественный порядок. При этом категория «общественный порядок», несмотря на ее закрепление в Основном законе, кодифицированных источниках права, федеральных законах и актах органов местного самоуправления, за последние десять лет практически не изучалась. Осуществленные в Российской Федерации глубокие социально-экономические преобразования внесли коррективы в понимание этой категории, ее значимости для юридической науки и российских граждан, обозначили приоритет обеспечения прав человека и гражданина при осуществлении органами внутренних дел охраны общественного порядка.

¹ Оценка состояния оперативной обстановки на территории Свердловской области и результатов деятельности органов и подразделений внутренних дел. - Екатеринбург, 2003; Отчет Министерства внутренних дел перед гражданами Российской Федерации // Милиция. - 1998. - № 4; 2002. - № 3.



КоАП РФ дал ответы на часть возникающих в теории и правоприменении вопросов в исследуемой сфере. Однако неточная формулировка термина «мелкое хулиганство», отсутствие нормативно закрепленного понятия категории «общественный порядок» вывело проблему их теоретического осмысления и практической реализации в число чрезвычайно актуальных.

Очевидно, что законодатель не до конца определился с перечнем и пониманием правового статуса сотрудников милиции, и соответственно, участковых уполномоченных милиции. Об этом весьма красноречиво говорит тот факт, что с момента принятия Закона РФ от 18 апреля 1991 г. №1026-1 «О милиции»² в него более 15 раз вносились изменения. Имеются основания констатировать, что формирование законодательства, регламентирующего деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, не завершено.

Ввиду того, что проблемы статуса, функций и форм деятельности участковых уполномоченных милиции (далее - УУМ) на сегодняшний день решены не полностью, их изучение в сфере охраны общественного порядка представляется попыткой внести вклад в решение ряда проблем полицейского права³.

Степень научной разработанности. Деятельность участковых уполномоченных милиции, а также их правовое положение на данный момент исследованы не полностью. Работы ученых-юристов содержат целый ряд положений, прямо или косвенно относящихся к изучаемой проблеме, создают методологические предпосылки для дальнейшего исследования. Среди авторов, изучавших понятие и структуру общественного порядка, можно выделить таких ученых-юристов, как М.И. Байтин, Д.Н. Бахрах, В.В. Борисов, О.И. Бекетов, К.С. Вельский, И.И. Веремеенко, И.Н. Даныпин, И.Я. Дюрягин, М.И. Еропкин, В.Ф. Захаров, И.И. Карпец, Ф.Е. Колонтаевский, А.П. Корнев, В.В. Лазарев, А.Л. Малыгин, А.Н. Сагиндыкова, А.И. Сахно, А.В. Серегин, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, В.Е. Чиркин.

К вопросам совершенствования законодательства в сфере охраны общественного порядка обращались Х.А. Андриашин, И.Л. Бородин, В.В. Волошина, В.В. Гушин, И.Ш. Килисханов, Б.П. Кондратов, В.А. Кочев, Л.М. Розин, В.Е. Севрюгин, Ю.Л. Соловей, В.В. Черников и другие.

Учеными-юристами проведен ряд теоретических и прикладных исследований, посвященных правонарушениям в сфере охраны общественного по-

² Закон РФ от 18 апреля 1991 г. (в редакции ФЗ от 23.12.2003г. № 186-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 16. – Ст. 503; СЗ РФ. – 2003. - № 52. – Ст. 5038.

³ Диссертант поддерживает мнение известных ученых-юристов о необходимости кодификации полицейского права (К.С. Бельский, В.И. Майоров, Ю.П. Соловей, О.И. Бекетов) и своей работой попытался внести вклад в его развитие.

рядка (А.Б. Агапов, И.Н. Даньшин, Ю.М. Козлов, С.С. Овчинский, В.В. Попов, П.Н. Сбирунов). Однако в работах этих ученых были исследованы правонарушения, содержащиеся в утратившим силу КоАП РСФСР. Аналогичные правонарушения, содержащиеся в КоАП РФ, но претерпевшие изменения, практически не исследованы.

Определяющее влияние на формирование автором методологической основы диссертации, выбор подходов к изучению проблематики настоящего исследования оказали работы С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, В.А. Азарова, А.С. Вахты, С.М. Даровских, В.Н. Бутова, Л.В. Винницкого, Ю.А. Воронина, В.В. Кальницкого, А.Н. Костюкова, А.В. Кудрявцевой, О.Е. Кутафина, В.И. Майорова, З.В. Макаровой, А.И. Марцева, В.П. Новоселова, А.В. Петрова, А.И. Потапова, А.Н. Сагиндыковой, В.Ф. Степанищева, Г.А. Туманова, А.Л. Фартыпша, Т.Л. Хабриевой, Р.О. Халфиной, А.И. Худякова.

Среди зарубежных ученых, затрагивающих в своих работах вопросы охраны общественного порядка, можно выделить Е. Бухольз, Э. Диен, Р.С. Денни, М. Гуревич, И.Р. Мора, Д.Н. Бэйли, В. Пивненко, А. Плат, С. Поуп, С. Рейзер, Т. Умуров, Д. Элс и другие.

В большинстве работ, посвященных данной тематике, отечественными учеными-юристами исследовались ведомственные нормативные акты, которые в настоящее время утратили юридическую силу.

В то же время комплексно деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка на уровне Конституции РФ и федеральных законов, ведомственных правовых актах, а также с учетом условий современного развития общества, государства, законодательства, новых тенденций в развитии деликтологической обстановки, не исследовалась.

Изложенные причины, подтверждающие новизну предмета исследования, его бесспорную значимость для обеспечения конституционных прав граждан, активное применение в практической деятельности, и обусловили выбор темы диссертации.

Цель и задачи диссертационного исследования определяются его содержанием и вытекают из актуальности и степени научной разработанности.

Целью представленной работы выступает комплексное правовое исследование деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, проведенное по следующим направлениям:

- раскрытие понятия «охрана общественного порядка» как правового института и правовой категории в виде дефиниции, (в т.ч. динамике и в статике смежных терминов);
- исследование историко-правового генезиса охраны общественного порядка;
- характеристика правовых основ института правонарушений, посягающих на общественный порядок;

- изучение правового статуса участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка;

В рамках данных направлений предполагается решить следующие задачи исследования:

- изучить наиболее значимые с юридической точки зрения подходы к пониманию охраны общественного порядка как правового института, а также вытекающие из них интерпретации; дать сопоставительный анализ этих подходов, выделить положительные моменты, специфику охраны общественного порядка; предложить с учетом зарубежного опыта собственное, наиболее обобщенное, универсальное, основанное на действующем законодательстве определение этой категории в виде дефиниции;

- комплексно проследить развитие правовых норм в законодательстве с 1918 г., закреплявших институт охраны общественного порядка и смежные термины;

- рассмотреть наиболее часто совершаемые правонарушения, посягающие на общественный порядок, а также проблемы их квалификации;

- раскрыть роль и место службы участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка;

- выявить и прокомментировать права участковых уполномоченных милиции, реализация которых затруднена, и в этой связи подготовить конкретные предложения по внесению дополнений в Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» и КоАП РФ;

- классифицировать права участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка;

- исследовать основные направления деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка;

- рассмотреть организацию и формы деятельности участковых уполномоченных милиции в рассматриваемой сфере;

- изучить проблемы совершенствования законодательства федерального уровня в сфере охраны общественного порядка.

- внести предложения по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, разработать научно-обоснованные предложения и рекомендации, которые в дальнейшем могут быть использованы при подготовке соответствующих разделов нового закона «О милиции», проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовке проекта Федерального закона «Об основах предупреждения правонарушений в Российской Федерации» и Федерального закона «Об участии местных сообществ в охране общественного порядка», приказа МВД России о внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900; подготовке иных приказов МВД России, регламентирующих вопросы деятельности сотрудников милиции и в частности, участко-

вых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, а также в последующих научных исследованиях и образовательном процессе.

Объект и предмет диссертационного исследования определяется тематикой работы, ее целью и задачами.

В качестве *объекта* диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере охраны общественного порядка между гражданами, организациями и участковыми уполномоченными милиции в связи с выполнением последними своих служебных обязанностей.

Предметом диссертационного исследования выступают нормативно-правовая основа деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка; административная практика органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка; основные организационно-правовые формы деятельности и функции УУМ в рассматриваемой сфере; результаты социологических опросов в сфере охраны общественного порядка, а также освещение объекта исследования в научных и иных источниках.

Методология и методика исследования. Инструментом в получении теоретического и прикладного материала служили общенаучный диалектический метод познания объективной действительности и частнонаучные методы: исторический, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, а также наблюдение, анализ, синтез, аналогия и обобщение.

В работе анализируются российское и зарубежное законодательство в сфере охраны общественного порядка, в том числе Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы РФ, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ и акты органов исполнительной власти зарубежных государств и Российской Федерации, труды отечественных и зарубежных ученых-юристов, специалистов в области административного законодательства и полицейского права.

Эмпирическая база исследования. Сбор эмпирического материала производился в 1998 - 2004 гг. по специально разработанной методике, предопределившей достоверность и обоснованность выводов.

Автором были изучены мнения более 200 участковых уполномоченных милиции по различным аспектам охраны общественного порядка в Уральском федеральном округе; изучены и обобщены материалы более 700 дел об административных правонарушениях, проанализированы статистические материалы об уровне преступности и правонарушениях в Российской Федерации, в том числе и в Свердловской области. Об этом ярко свидетельствуют приложения к диссертационному исследованию. В процессе исследования автор опирался также и на личный опыт работы в органах внутренних дел в

службе участковых уполномоченных милиции⁴.

Научная новизна диссертационного исследования заключается, прежде всего, в том, что впервые на монографическом уровне предпринята попытка комплексного исследования охраны общественного порядка участковыми уполномоченными милиции. Кроме того:

-впервые изложено развитие института охраны общественного порядка в законодательстве, а также в отечественной юриспруденции современное понимание этой категории в виде дефиниции;

-исследованы и классифицированы полномочия участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, проблемы их реализации;

-впервые проведен сравнительный анализ деятельности сотрудников полиции зарубежных стран в сфере охраны общественного порядка и деятельности участковых уполномоченных милиции Российской Федерации в названной ипостаси;

-сформулированы функции участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка;

-выработаны новые предложения по изменению КоАП РФ и Закона РФ от 18 апреля 1991 г. №1026-1 «О милиции», вытекающие из-за несоответствия указанного законодательства.

Положения, выносимые на защиту, вытекают из материалов диссертационного исследования и заключаются в следующем:

1. Охрана общественного порядка с комплексных позиций как правовой институт на современном этапе его развития, с учетом различных мнений ученых-юристов в области полицейского права, представляет собой совокупность правовых и моральных норм, регулирующих весь комплекс социальных отношений, возникающих в результате соблюдения человеком и гражданином Конституции и иных нормативных правовых актов, направленных на создание благоприятных условий для нормальной деятельности учреждений, организаций и предприятий (т.е. работодателей независимо от форм собственности), общественных объединений, отдыха граждан и обеспеченный мерами государственного принуждения, осуществляемыми в основном службами органов внутренних дел (понятие в широком смысле). Применительно к деятельности участковых уполномоченных милиции институт охраны общественного порядка представляет собой вид административной деятельности милиции, осуществляемой во взаимодействии с негосударственными правоохранительными органами и органами местного самоуправления и направ-

⁴ Автор исследования работал в службе участковых уполномоченных милиции УВД Курганской области в период с 1998 по 2001 г. Накопленный опыт позволил выявить существующие в практической деятельности участковых уполномоченных милиции проблемы и рассмотреть их в настоящем исследовании.

ленный на защиту жизни и здоровья, прав и свобод граждан, создание благоприятных условий для нормальной деятельности учреждений, организаций, предприятий, общественных объединений и отдыха граждан (понятие в узком смысле).

2. Правовая категория «общественный порядок» в широком смысле - это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества. Понятие «общественного порядка» в узком значении означает охрану личности и прав граждан, нравственности и общественного спокойствия в быту и общественных местах. Диссертант считает такой подход обоснованным, именно он может использоваться в правоприменительной сфере, в том числе в юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных милиции при охране общественного порядка в общественных местах: на улицах, площадях, вокзалах, в культурно-зрелищных заведениях. Следовательно, данный аспект рассматриваемого института сопряжен с обеспечением соответствующих условий для отдыха граждан и нормального функционирования организаций. На взгляд диссертанта, общественный порядок в этом аспекте обеспечивается и поддерживается государственно-принудительными мерами. Кроме того, в большинстве нормативных актов правоохранительной сферы законодатель характеризует общественный порядок именно таким образом⁵.

3. Соотношение правопорядка и общественного порядка как части и целого будет необоснованным, так как право регулирует лишь те общественные отношения, которые способствуют функционированию всего общества как неделимого. Все иные социальные связи не будут входить в предмет правового регулирования и не смогут охватываться правопорядком. Целесообразно, на взгляд диссертанта, придерживаться мнения об органической связи данных социальных явлений, что обуславливает единство правовых и организационных мер по их охране.

4. Компетенция участковых уполномоченных милиции должна быть расширена для более эффективной борьбы с этими правонарушениями, т.к. ведущее место в предупреждении и пресечении правонарушений, посягающих на общественный порядок, занимает служба УУМ, вместе с тем, УУМ вправе рассматривать самостоятельно лишь некоторые правонарушения, содержащиеся в главе 20 КоАП РФ («Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»). В диссертате

⁵ Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» (в редакции Указа Президента РФ от 2 декабря 1998 г. № 1454) // САПП РФ. - 1993. - № 7. - Ст. 562; СЗ РФ. - 1998. - № 49. - Ст. 6010.

ции предложен перечень полномочий УУМ, подлежащий законодательному расширению.

5. Права УУМ в сфере охраны общественного порядка как возможные средства исполнения обязанностей, возложенных на милицию, следует классифицировать на следующие группы:

- права, реализуемые участковыми уполномоченными милиции для пресечения правонарушений, посягающих на общественный порядок;
- права, реализуемые для предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок;
- права для привлечения правонарушителей к административной ответственности.

6. Построение правового государства в РФ требует привлечения к ответственности всех лиц, совершивших правонарушения, посягающие на общественный порядок. В этой связи следует составлять протоколы об административных правонарушениях исследуемой сферы даже в том случае, если правонарушитель не известен, и принимать меры к его поиску.

7. Формы деятельности участковых уполномоченных милиции в исследуемой сфере следует понимать как внешние проявления содержания административной деятельности УУМ в сфере охраны общественного порядка и организационно-правовое выражение конкретных действий по реализации функций УУМ в сфере охраны общественного порядка. Последние должны использовать не только правовые, но и неправовые формы. 8. В правовом регулировании деятельности участковых уполномоченных милиции приоритет должен отдаваться закону. Диссертант ставит вопрос о необходимости разработки и принятия специального законодательного акта «О правовом статусе участковых уполномоченных милиции».

9. Диссертант предлагает разработку и принятие федерального закона, который бы устанавливал ограничения в отношении лиц, освободившихся из мест отбывания лишения свободы.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования. Диссертантом рассмотрен с позиций совершенствования законодательства, правовых, организационных и функциональных аспектов деятельности один из основных субъектов правоохранительной деятельности в системе МВД России УУМ в сфере охраны общественного порядка.

Деятельность УУМ в сфере охраны общественного порядка рассматривается не изолированно, а во взаимосвязи с социально-экономическими и правовыми преобразованиями в Российской Федерации, с учетом результатов анализа существующей практики охраны общественного порядка в Свердловской области и других субъектах Российской Федерации.

Представляет теоретическое значение и предпринятая автором попытка сформулировать более полное и удобное для изучения правовое понятие общественного порядка применительно к деятельности УУМ; проанализиро-

вать особенности наиболее часто совершаемых административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, выявленные путем анкетирования и проанализированные проблемы квалификации этих правонарушений применительно к работе УУМ. Практическая значимость заключается в формулировке предложений по совершенствованию соответствующих статей КоАП РФ; в изучении опыта правового и организационного обеспечения деятельности УУМ; в анализе задач и функций УУМ; в детализированном рассмотрении проблем реализации их полномочий по охране общественного порядка, и в этой связи в разработке предложений по внесению изменений в Закон РФ от 18 апреля 1991 г. №1026-1 «О милиции», необходимых для эффективной охраны общественного порядка в современных условиях.

Теоретические выводы и практические рекомендации по результатам исследования могут использоваться работниками правоохранительных органов и судьями в их практической деятельности, а также при совершенствовании законодательства. Изложенные в диссертации положения, выводы и рекомендации могут найти применение при чтении лекций по основным курсам и спецкурсам: «Административному праву», «Административной деятельности органов внутренних дел», «Административной юрисдикции органов внутренних дел», «Организации деятельности участковых уполномоченных милиции», а также при подготовке научных работ и учебно-методических материалов по данной проблематике.

Апробация результатов работы. Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы, предложения и рекомендации прошли обсуждение на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, использовались при подготовке научных и методических публикаций.

Теоретические и прикладные положения диссертации стали предметом обсуждения на научно-практических конференциях международного, федерального и регионального уровня: «Актуальные проблемы современной юридической науки» (Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, декабрь 2002 г.); «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, февраль 2003 г.); «Конституционные и правовые проблемы: некоторые вопросы теории и практики» (Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, май «2003 г.); Педагогика и право: грани взаимодействия» (Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, сентябрь 2003 г.); «Молодежь, наука и цивилизация» (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, апрель 2003 г.); «Актуальные проблемы истории, политики и права» (Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, март 2003 г.); «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, февраль 2004 г.); «Актуальные проблемы права России и

стран СНГ - 2004» (Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, апрель 2004 г.).

Основные результаты исследования опубликованы в двенадцати работах общим объемом более 20 печатных листов.

Методические рекомендации по охране общественного порядка в современных условиях внедрены в деятельность органов внутренних Уральского федерального округа и используются практическими работниками при охране общественного порядка.

Результаты исследования используются в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий в высших учебных заведениях МВД России. На основе проведенного исследования диссертантом подготовлен и опубликован курс лекций «Организация деятельности участковых уполномоченных милиции» (в соавторстве) и учебное пособие для подготовки к экзаменам «Административная деятельность органов внутренних дел» (в соавторстве), используемые при чтении лекций. Также диссертант по заказу Главного управления кадров МВД России участвовал в составлении Сборника нормативных актов для участковых уполномоченных милиции, изданного Министерством внутренних дел (Москва, октябрь 2003 г.).

Структура **работы** предопределена целями и задачами диссертационного исследования и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованной литературы и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы; определяются цели и задачи, объект и предмет исследования; раскрываются его методология и методика, научная новизна, теоретическая и практическая значимость; дается характеристика эмпирической базы работы; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава **«Институт охраны общественного порядка: развитие, понятие и правовые основы»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф первой главы («Развитие правовых норм, закрепляющих институт охраны общественного порядка в законодательстве Российской Федерации») выступает начальной ступенью анализа вопросов юридического понимания охраны общественного порядка, посвящен изучению административно-правового аспекта этого института в ракурсе исторической ретроспективы его становления, включая и вопросы его охраны. В соответствии с этим, в тексте диссертации анализируются, начиная с 1918 г. до 1991 г. основные нормативные акты, закреплявшие этот институт и комментарии ученых-юристов. В целях систематизации материала все изученные акты рассмотрены в хронологической последовательности с привязкой к конституци-

ям СССР и РСФСР, Основы законодательства Союза ССР и Союзных республик об административных правонарушениях.

Комплексный подход к исследованию обусловил рассмотрение и смежных с охраной общественного порядка терминов - революционный порядок, государственный порядок, правопорядок и общественная безопасность-

Особое место в охране общественного порядка, согласно Конституции РСФСР 1978 г., отводилось гражданам, которые являлись в соответствии с этим актом, как возможными нарушителями общественного порядка, так и субъектами его охраны в одном лице. В соответствии со ст. 125 Конституции 1978 г. поддержание общественного порядка возлагалось на Совет Министров РСФСР. Однако наиболее важным, на взгляд диссертанта, явилось закрепление этим актом одновременно охраны общественного порядка, правопорядка и общественной безопасности. Это, в свою очередь, послужило основанием для издания ведомственных актов и дискуссиям ученых на понятие этих терминов, их значение и соотношение.

Принятие новой Конституции России в 1993 г. создало предпосылки, во-первых, поставить по-другому вопрос о закреплении исследуемого института в конституционном и административном законодательстве страны; во-вторых, изучить названную категорию в виде дефиниции с комплексных позиций в юридической науке.

Второй параграф первой главы («Понятие категории "общественный порядок" в науке административного права») базируется на положении, согласно которому многоаспектность какого-либо явления, в данном случае - общественного порядка, предполагает разнообразие подходов к его пониманию и их взаимосвязи.

Прежде всего, следует отметить, что более двухсот действующих нормативных актов Российской Федерации содержит термин «общественный порядок», однако его нормативно закреплённое определение отсутствует. В 80-х - 90-х годах общественный порядок рассматривался в концептуальных рамках сквозь призму идей социализма. В параграфе отмечается, что к исследуемой категории часто обращались ученые в области теории государства и права, конституционного, административного права. Социальные, экономические, правовые преобразования последнего десятилетия указывают на необходимость переосмысления понятия «общественный порядок».

Базовым определением может служить категория в виде дефиниции, предложенная И.И. Веремеенко⁶. Под общественным порядком он понимал правовую категорию, обусловленную потребностями развития социализма систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в обще-

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

ственных местах, правовое регулирование которых обеспечивает обстановку спокойствия.

Большинство ученых-административистов рассматривали общественный порядок в узком (М.И. Еропкин, А.В. Серегин, Р.Т. Мухаев, О.Н. Горбунова и др.) и широком (И.Н. Данышин, Ф.Е. Колонтаевский) смыслах. Основаниями для деления на эти группы служат следующие отличия: место возникновения правоотношения; место их развития - общественные места; содержание этого отношения.

Диссертантом рассмотрены отличия общественного порядка от схожих терминов, которыми часто подменяют рассматриваемую категорию. Следует отметить, что соотношение понятий "общественный порядок" и "правопорядок" является дискуссионным⁷. Соотношение правопорядка и общественного порядка как части и целого будет необоснованным, так как право регулирует лишь те общественные отношения, которые способствуют функционированию всего общества как неделимого. Все иные социальные связи не будут входить в предмет правового регулирования и не смогут охватываться правопорядком. Целесообразно, на взгляд диссертанта, придерживаться мнения об органической связи данных социальных явлений, что обуславливает единство правовых и организационных мер по их охране. Разграничение общественного порядка и общественной безопасности может осуществляться по характеру регулируемых отношений.

В этом же параграфе рассматривается и структура общественного порядка по четырехзвенной схеме (цель, содержание, средства регулирования и гарантии его обеспечения) с переосмыслением имеющихся разработок.

Наряду с этим необходимо добавить, что на пути развития правового государства в России должно быть расширено законодательное регулирование общественных отношений, возникающих при охране общественного порядка, при этом уменьшена роль ведомственных нормативных актов, устанавливающих обязанности должностных лиц органов внутренних дел по исполнению законодательства. Вместе с тем, на взгляд диссертанта, для граждан должен повыситься авторитет и значение норм морали и нравственности, других норм неюридического характера в рассматриваемой сфере.

Также диссертант предлагает в качестве постановки проблемы разработать новый проект Федерального закона «Об участии местных сообществ в охране общественного порядка».

На основе изучения различных подходов представляется возможным предложить свое понимание общественного порядка, объединяющего точки

⁷ Гушин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1998; Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. - М., 1998.

зрения ученых-теоретиков, ученых-конституционалистов, ученых в сфере административного права.

Охрана общественного порядка с комплексных позиций как правовой институт на современном этапе его развития, с учетом различных мнений ученых-юристов в области полицейского права, представляет собой совокупность правовых и моральных норм, регулирующих весь комплекс социальных отношений, возникающих в результате соблюдения человеком и гражданином Конституции и иных нормативных правовых актов, направленных на создание благоприятных условий для нормальной деятельности учреждений, организаций и предприятий (т.е. работодателей независимо от форм собственности), общественных объединений, отдыха граждан и обеспеченный мерами государственного принуждения, осуществляемыми в основном службами органов внутренних дел (понятие в широком смысле). Применительно к деятельности участковых уполномоченных милиции институт охраны общественного порядка представляет собой вид административной деятельности милиции, осуществляемой во взаимодействии с негосударственными правоохранительными органами и органами местного самоуправления и направленный на защиту жизни и здоровья, прав и свобод граждан, создание благоприятных условий для нормальной деятельности учреждений, организаций, предприятий, общественных объединений и отдыха граждан (понятие в узком смысле).

Правовая категория «общественный порядок» в широком смысле - это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества. Понятие «общественного порядка» в узком значении означает охрану личности и прав граждан, нравственности и общественного спокойствия в быту и общественных местах. Диссертант считает такой подход обоснованным, именно он может использоваться в правоприменительной сфере, в том числе в юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных милиции при охране общественного порядка в общественных местах: на улицах, площадях, вокзалах, в культурно-зрелищных заведениях. Следовательно, данный аспект рассматриваемого института сопряжен с обеспечением соответствующих условий для отдыха граждан и нормального функционирования организаций. На взгляд диссертанта, общественный порядок в этом аспекте обеспечивается и поддерживается государственно-принудительными мерами. Кроме того, в боль-

шинстве нормативных актов правоохранительной сферы законодатель характеризует общественный порядок именно таким образом⁸.

Третий параграф первой главы («Правовые основы института правонарушений, посягающих на общественный порядок») продолжает с учетом зарубежного опыта освещение интерпретационного аспекта исследуемой категории в виде дефиниции и служит предпосылкой изучения деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка.

В параграфе рассматриваются наиболее часто совершаемые административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, их правовая основа и проблемы квалификации⁹. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, на взгляд диссертанта, во многом определяется спецификой данной группы правонарушений.

Значительная часть уже известных составов правонарушений перешла в новый кодекс, в том числе и наиболее распространенные: мелкое хулиганство (ст. 20.1), распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20), появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21). Объективная сторона мелкого хулиганства, на взгляд автора, требует расширения и должна включать такие действия, как «выбрасывание из окон предметов, опрокидывание скамеек, разбитие окон, поломка ограждений в присутствии граждан и другие подобные действия».

Далее диссертант затрагивает проблему определения нецензурной брани при квалификации мелкого хулиганства.

Также диссертантом рассматривается статья 20.21 КоАП РФ «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» с акцентом на обоснованность указанных в статье запретов и вопросов квалификации, в частности, отсутствия нормативного закрепления термина «общественная нравственность» и единого мнения ученых на ее определение. Одним из вариантов решения этой проблемы представляется принятие специального Федерального закона «О защите общественной нравственности». Под общественной нравственностью, на взгляд диссертанта, следует понимать общественные отношения, возникающие в общественных местах, регулируемые правилами поведения, содержащимися в нормах морали и традициях российского народа.

В параграфе обосновывается необходимость наделения УУМ правом рас-

⁸ Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 "О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации" (в редакции Указа Президента РФ от 2 декабря 1998 г. № 1454) // САПП РФ. - 1993. - № 7. - Ст. 562; СЗ РФ. - 1998. - № 49. - Ст. 6010.

⁹ Наиболее сложной для практических работников является квалификация мелкого хулиганства ввиду использования законодателем в этом составе оценочных понятий и последних изменений законодательства.

смотрения от имени органов внутренних дел протоколов обо всех правонарушениях, посягающих на общественный порядок.

Вторая глава «Статус, функции и формы деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка» состоит из трех параграфов.

Первый параграф второй главы («Статус участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка») начинается с рассмотрения термина «статус» применительно к специфике исследования.

Статус УУМ в сфере охраны общественного порядка можно определить как их правовое состояние, характеризующее комплексом (системой) полномочий и обязанностей, направленных на предупреждение, пресечение правонарушений рассматриваемой сферы и привлечение правонарушителей к ответственности.

С учетом анализа законодательства Российской Федерации и зарубежных стран автор сформулировал задачи участковых уполномоченных милиции в рассматриваемой сфере: - обеспечение личной и имущественной безопасности граждан; обеспечение общественной безопасности;

- предупреждение и пресечение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок; оказание в пределах своей компетенции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов; проведение праздничных мероприятий; наблюдение за местами наиболее частого совершения правонарушений рассматриваемой сферы.

Правомочия УУМ в сфере охраны общественного порядка имеют нормативное закрепление как на уровне законов, так и в ведомственных нормативных актах (Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» и Приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 соответственно). Такое дублирование, на взгляд диссертанта, недопустимо. Это обусловлено тем, что в предлагаемых к рассмотрению нормативно-правовых актах имеются некоторые коллизионные нормы, регламентирующие права. В этой связи автор диссертационного исследования предлагает порядок решения проблемы: на федеральном уровне разработать и принять законодательный акт «О правовом статусе участковых уполномоченных милиции».

В работе содержится разработанная автором классификация полномочий участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка, основанием для которой послужили их основные направления деятельности в исследуемой сфере. Проведенное анкетирование участковых уполномоченных милиции позволило выявить некоторые из них, реализация которых затруднена, в основном, по причинам несоответствия законодательства современным требованиям. В этой связи ряд полномочий рассмотрен более подробно, акцентируется внимание на приведение милицейского законодательства в соответствие с другими нормативными актами

РФ. В частности, закрепленное в ст. 10 Закона РФ «О милиции» право требовать прекращения действий, препятствующих осуществлению должностных полномочий необходимо дополнить включением в перечень должностных лиц членов избирательных комиссий и комиссий референдумов, деятельность которых должна также охраняться милицией.

Также диссертант затрагивает проблемы осуществления привода участковыми уполномоченными милиции. В частности, законодатель не дает ответа на вопросы: подлежат ли приводу беременные женщины? Порядок привода лиц, находящихся в болезненном состоянии и другие.

Рассмотренные и классифицированные правомочия участковых уполномоченных в сфере охраны общественного порядка позволяют определить их правовое содержание как совокупность прав и обязанностей, закрепленных на конституционном уровне и актах текущего законодательства.

Не менее важной частью правового содержания статуса участковых уполномоченных милиции являются их обязанности, содержание которых обусловлено императивными методами полицейского права и особенностями отношений, складывающихся между изучаемым субъектом и населением в связи с работой по охране общественного порядка.

Далее диссертант классифицировал обязанности участковых уполномоченных милиции в исследуемой сфере на 4 группы. Проведенный диссертантом социологический опрос показал, что из двухсот респондентов 89 % опрошенных участковых уполномоченных милиции указали на трудности при реализации такой обязанности, как «контролировать в пределах своей компетенции соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них в соответствии с законом ограничений»¹⁰. Если ранее действовал отлаженный механизм установления административного надзора, являвшийся действенной мерой предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок, то в настоящее время отсутствие соответствующего федерального закона сводит на нет эту возможность.

Далее в работе рассмотрены причины, снижающие эффективность выполнения УУМ обязанностей по охране общественного порядка и пути решения. В частности, УУМ возможности автоматизированных баз данных можно использовать намного шире, вплоть до ведения картотеки правонарушителей и лиц, склонных к совершению определенного вида преступлений.

Второй параграф второй главы (Функции участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка») начинается с анализа функций УУМ в текущем законодательстве.

¹⁰ Диссертантом было проведено анкетирование более 200 участковых уполномоченных милиции в подразделениях Главного управления МВД России по Уральскому федеральному округу.

Понятие функций в юридической литературе понимается неоднозначно. Изучение имеющихся точек зрения позволяет сформулировать основные направления деятельности участковых уполномоченных милиции по охране общественного порядка.

На первом месте диссертантом в качестве функции УУМ рассмотрена индивидуальная профилактическая работа по предупреждению совершения правонарушений, посягающих на общественный порядок.

С учетом особенностей российской действительности, в настоящее время участковым уполномоченным милиции необходимо, на взгляд диссертанта, осуществлять контроль за следующими категориями граждан:

- лица, осужденные к наказаниям, не связанным с лишением свободы;
- лица, освобожденные из мест лишения свободы;
- лица, злоупотребляющие спиртными напитками, наркотическими веществами и допускающие на этой почве нарушения общественного порядка;
- родители, отрицательно влияющие на детей;
- «трудные» подростки.

Анализ статистических данных об административных правонарушениях в исследуемой сфере за 2002-2003 годы, участие в совещаниях практических работников органов внутренних дел Свердловской области показывает, что именно эти категории лиц наиболее склонны к совершению правонарушений в сфере общественного порядка (более 85 %) ¹¹. Однако, несмотря на кажущуюся простоту предупреждения правонарушений, заключающуюся в контроле указанных категорий лиц, на практике этого бывает недостаточно. Одной из причин, на взгляд диссертанта, является большая загруженность участковых уполномоченных милиции и отсутствие возможности заниматься предупреждением правонарушений, посягающих на общественный порядок.

При рассмотрении этой функции диссертантом был изучен опыт полицейских органов США. Диссертант предлагает создание подразделений в системе органов внутренних дел России, занимающихся только предупреждением правонарушений, посягающих на общественный порядок.

Анализ практики российских правоохранительных органов и полиции зарубежных стран по предупреждению правонарушений, посягающих на общественный порядок, позволяет выявить и сформулировать сущность предупредительной функции участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка. Это, на взгляд диссертанта, совокупность мер, направленных на установление лиц, склонных к нарушению общественного порядка и постоянный контроль за их поведением с целью недопущения противоправного поведения.

¹¹ Таблица 1. (Стр. 144 диссертации).

Следующая функция участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка в соответствии с предложенной классификацией - это «Взаимодействие с общественностью, негосударственными правоохранительными органами, с подразделениями ОВД и государственными органами». Отметим, что понятие взаимодействия не расшифровывается в нормативных актах¹². Изучение юридической литературы, посвященной вопросам взаимодействия органов внутренних дел, показывает, что его сущностью является совместная, согласованная деятельность субъектов в целях борьбы с правонарушениями. Комплексное рассмотрение этой функции позволило выделить и обосновать следующие особенности:

- наличие совместных маневров силами и средствами;
- равноправие субъектов;
- наличие плана организационных мероприятий;
- наличие правовой основы;
- согласованность действий субъектов взаимодействия.

Изучение положительного опыта органов внутренних дел и полицейских органов зарубежных стран позволило сделать ряд предложений по организации взаимодействия.

На основе проведенного анализа функции взаимодействия автор делает вывод, что ее сущность состоит в целенаправленных действиях участковых уполномоченных милиции, органов местного самоуправления, общественности, негосударственных правоохранительных

органов по организации и непосредственной охране общественного порядка. Эта функция является неотъемлемой частью мер по поддержанию общественного порядка.

При неправильной организации предупредительной работы, участковым уполномоченным милиции приходится пресекать правонарушения, посягающих на общественный порядок и привлекать правонарушителей к ответственности (третья функция). Под пресечением диссертант понимает основанные на Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, Законе РФ "О милиции", Приказе МВД России № 900 и других нормативно-правовых/актах активные действия участковых уполномоченных милиции по принудительному прекращению административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка и недопущению возникновения общественно опасных последствий от них.

В диссертационном исследовании изучен отечественный и зарубежный опыт по реализации данной функции. Автор приходит к выводу о том, что рассмотрение правовых и организационных основ функций участковых

¹² В частности, основные нормативные акты, регулирующие деятельность участковых уполномоченных милиции – Закон РФ "О милиции" и Приказ МВД России № 900 лишь обозначают это направление деятельности, не раскрывая его содержания и особенностей.

уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка говорит о большом правовом пространстве для совершенствования этой деятельности.

Третий параграф второй главы («Формы деятельности участковых уполномоченных милиции по охране общественного порядка: проблемы реализации») посвящен внешнему выражению деятельности участковых уполномоченных милиции в этой сфере.

Применительно к сфере охраны общественного порядка под формами деятельности УУМ следует понимать внешние проявления содержания административной деятельности участковых уполномоченных милиции по охране общественного порядка и организационно-правовое выражение конкретных действий по реализации функций в этой сфере.

Одной из проблем, вытекающих из теоретического освещения форм, является вопрос об основополагающем характере одной из них. По мнению диссертанта, при огромном значении правовых форм, в настоящее время можно отметить тенденции к развитию неправовых форм, носящих организационный характер. Недооценка возможностей при реализации любой из этих форм снизит эффективность административной деятельности, выбор в конкретной ситуации любой из них должен быть обусловлен характером поставленной задачи. Поэтому постановка вопроса о приоритете одной из них представляется некорректной.

Формы деятельности участковых уполномоченных милиции в исследуемой сфере классифицируются на три группы: принятие индивидуальных решений; контрольно-надзорная деятельность; организационно-технические и стимулирующие действия.

Особе внимание в работе уделено наиболее распространенной форме деятельности - патрулированию. УУМ используют эту форму как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими службами. УУМ при патрулировании в основном используют такие меры, как проверка документов, входение в жилые помещения граждан, прекращение движения транспорта, досмотр и другие. Российское законодательство предусматривает возможность патрулирования на велосипедах, однако в практических органах по каким-то причинам это не используется. На взгляд диссертанта, такой вид патрулирования эффективен, одновременно выполняет функцию предупреждения правонарушений и функцию их пресечения.

В **заключении** в обобщенном виде излагаются основные выводы и предложения, сформулированные в ходе диссертационного исследования.

Библиографический список включает в себя перечень использованных в работе международно-правовых актов, исторических актов, действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации, монографий, учебных и научных изданий, публикаций зарубежных ученых по теме исследования.

Приложения (в количестве трех) включают анкету социологического опроса; предлагаемые изменения и дополнения в нормативно-правовые акты

РФ; результаты анкетных данных по изучению вопросов совершенствования деятельности участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка: Монография, - Екатеринбург, 2004. - 12,2 п.л. (в соавторстве).

2. Понятие и значение категории «общественный порядок» в науке административного права // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: Сборник материалов международной научно-практической конференции. - В 2 ч. - Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2004. - 4.1 - 0,3 п.л. (в соавторстве).

3. Функции участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка // Проблемы науки конституционного и административного права: Сборник научных статей к десятилетию Конституции Российской Федерации /Под ред. д.ю.н. А.Н. Сагиндыковой. - Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2004. - 1 п.л.

4. Основные направления деятельности участковых уполномоченных милиции по предупреждению преступности несовершеннолетних // Преступность несовершеннолетних: проблемы и пути решения: Материалы международной научно-практической конференции. - М.: Московский университет МВД России, 2003. - 0,2 п.л.

5. Проблемы квалификации хулиганства в Сибирском регионе // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: Сборник материалов международной научно-практической конференции. - В 2 ч. - Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. - 4.1-0, 1 п.л.

6. Проблемы определения функций участковых уполномоченных милиции // Молодежь, наука и цивилизация: Межв. сборник адъюнктов (аспирантов) и слушателей. - Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. - 0,2 п.л.

7. Становление общественного порядка в российской юриспруденции // Правовые исследования: Материалы научно-практической конференции. - 2003. - №13. - Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2003. - 0,3 п.л.

8. Проблемы подготовки специалистов для службы участковых уполномоченных милиции в высших учебных заведениях МВД России // Педагогика и право: грани взаимодействия: Межв. сборник научных статей. - Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2003. - 0,2 п.л.

9. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: Курс

лекций. - Екатеринбург: Изд-во УрЮИ МВД России, 2002. - 3,7 п. л. (в соавторстве).

10. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебное пособие для подготовки к экзаменам. - Екатеринбург, 2002. - 3,5 п. л. (в соавторстве).

11. Конституционно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных милиции по охране общественного порядка в чрезвычайных ситуациях // Правовые исследования. - №14. - Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2003. - 0,3 п. л.

12. Проблемы реализации служебных полномочий участковыми уполномоченными милиции // Конституционные и правовые проблемы: некоторые вопросы теории и практики: Сборник научных статей региональной научно-практической конференции /Под ред. д.ю.н. А.Н. Сагиндыковой. - Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России. - 2003. - 0,3 п. л.

Подписано в печать *iS*". о воѳ-Формат 60x84 1/16. Бумага для множит, ап.

Печать на ризографе. Уч.-изд. лист 1,0. Тир. 100 экз. Заказ >ng
ГОУ ВПО "Уральский государственный педагогический университет"

Отдел множительной техники
620017 г. Екатеринбург, пр. Космонавтов, 26

№ - 8327