

Надобко Т. Ю.,

здобувач кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКЕ МІСЦЕ» В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена науковому пізнанню та обґрунтуванню сучасних досліджень у науці адміністративного права з метою визначення поняття «громадське місце».

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні правопорушення, громадське місце, громадський порядок.

Постановка проблеми. Процес удосконалення адміністративного законодавства України розпочинається із систематизації різного роду правових норм, що, так чи інакше, закріплюють і регулюють відносини між юридично нерівними сторонами, з одного боку, суб'єктами владних повноважень, які виражають волю й інтереси держави, з іншого – фізичними особами, які наділені комплексом юридичних прав та обов'язків. Цілком очевидно, що саме процес структуризації, об'єднання в єдину складну систему адміністративного законодавства численної кількості нормативно-правових актів був зумовлений прийняттям незалежності України й необхідністю приведення цих актів у відповідність із основоположними засадами, закріпленими в Конституції України, таких як гуманізм, справедливість, розбудова демократичної, соціальної, правової держави.

Поміж головних напрямів здійснення систематизації й удосконалення адміністративного законодавства чільне місце посідає створення єдиного понятійно-категоріального апарату, що сприятиме однаково як праворозумінню, так і правозастосуванню органами державної влади та їхніми посадовими особами в процесі реалізації владних повноважень із приводу виконання функцій держави.

Серед понятійно-категоріального апарату науки адміністративного права особливе місце посідає проблема визначення поняття «громадське місце». У сучасних умовах стан громадського порядку в державі, рівень забезпечення законності, а також реалізація конституційних положень щодо утвердження й забезпечення прав і свобод людини залежить від значної кількості різного роду факторів, які впливають на ступінь забезпечення правопорядку, при чому пріоритетним напрямом на довгі роки залишається забезпечення належного рівня безпеки, законних інтересів людини та громадянина.

Як свідчать статистичні дані, кількість адміністративних і кримінальних правопорушень учиняються в громадських місцях, що виражає не лише їхню видову належність, а й високу динаміку вчинюваних правопорушень.

Згідно зі статистичних даних Державної служби статистики України, відбувається поступове зменшення кількості адміністративних правопорушень, учинюваних у громадських місцях, проте їхня питома вага все ж становить значний відсоток від загальної кількості вчинюваних правопорушень, що підтверджується кількістю адміністративних правопорушень, учинюваних у громадських місцях, а саме: за 2010 р. – 932 643, за 2011 р. – 866 278, за 2012 р. – 542 115, за 2013 р. – 505 835, у середньому за аналізований період кількість адміністративних правопорушень, учинених у громадських місцях, становить

близько 12–12,5% від загальної кількості правопорушень, учинених на території України [1].

Протилежна ситуація спостерігається з учиненням у громадських місцях кримінальних правопорушень. За даними статистичної звітності Міністерства внутрішніх справ України, з 2009 р. відбувається збільшення кількості зареєстрованих злочинів, учинених у громадських місцях: 2009 р. – 58 013, 2010 р. – 71 481, 2011 р. – 94 632, станом на 20 листопада 2012 р. – 88 028 [2]. Розпочинаючи із 20 листопада 2012 р., ведення статистики щодо кількості зареєстрованих злочинів у громадських місцях покладено на Генеральну прокуратуру України, якою сформульовано такі дані: 2013 р. – 109 688, 2014 р. – 11 873, станом на жовтень 2015 р. – 78 305 [3].

Отже, можна констатувати значний приріст кримінальних правопорушень, учинюваних у громадських місцях, при чому достатньо показово, що в середньому за аналізований період 65% кримінальних правопорушень, учинених у громадських місцях, становили посягання на вулицях, майданах, у парках, скверах, місцях громадського харчування, вокзалах, розважальних закладах.

Порівнюючи статистичні дані, варто зосередити увагу на тому, що необхідність визначення поняття «громадське місце» зумовлена не лише великою кількістю вчинюваних адміністративних правопорушень у громадських місцях та їхньою питоною вагою, а й значною кількістю вчинюваних кримінальних правопорушень і їх поступовим збільшенням, що свідчить і про спільне завдання науки адміністративного та кримінального права.

Дослідженню поняття «громадське місце» у вітчизняній науковій літературі приділено увагу в наукових працях деяких учених, а саме: О.М. Бандурки, Р.А. Калюжного, М.В. Лошицького, Д.В. Петрова, В.К. Шкарупи, О.Н. Ярмиша та інших, але наукові дослідження мали, як правило, одноаспектний аналіз, що потребує комплексного теоретичного й прикладного наукового вирішення.

Саме тому **метою статті** є пізнання та обґрунтування шляхом систематизації останніх наукових досліджень з метою визначення поняття «громадське місце».

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність з'ясування сутності поняття «громадське місце» набула актуальності починаючи з 60-х рр. ХХ ст. у зв'язку з розробкою поняття громадського порядку: перше стало визначальною ознакою другого [4, с. 120]. На думку Н.Ф. Кузнєцової, громадський порядок – це закріплений у нормах права й моралі певний порядок відносин у громадських місцях [5, с. 3].

Визначення громадських місць міститься в деяких нормативно-правових актах України, при чому в більшості норм саме кримінального права, а не адміністративного. Недоліком, який спостерігається, є те, що жодним суб'єктом нормотворчості не наводиться визначення самого поняття, а лише перераховуються елементи, які входять до складу вказаного терміна.

У п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2002 р. дається орієнтовний перелік громадських місць, до яких зараховано клуби, кінотеатри, стадіони та інші [6]. Проте словосполучення «та інші» не надає можливості стверджувати про вичерпність указанного переліку, а отже, за своїм змістом містить поверховий аналіз.

У ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22.09.2005 р. наводиться визначення поняття «громадське місце» як частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, у тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони [7].

Наведене визначення містить низку недоліків, насамперед його конструкція включає різнопорядкові категорії: 1) територіальну дислокацію можливих громадських місць, обмежені лише територією будівлі, споруди чи їхніми частинами; 2) періодичність використання громадських місць; 3) неповний орієнтовний перелік таких місць; 4) за такого підходу до категорії громадських місць безпідставно не потрапляють відкриті частини території, призначені для спільного використання невизначеним колом осіб, наприклад, такі, що визначені в Інструкції про єдиний облік злочинів, зокрема вулиці, площі, сквери, дороги.

Водночас як громадські можуть визнаватися місця загального користування в будинках (сходи, сходові клітини, горища, підвали, ліфти), що насправді не є такими [4, с. 120–121].

Термін «громадське місце» зустрічається в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), більше того, громадське місце визначається як обов'язкова ознака об'єктивної сторони конкретних правопорушень, а саме: ст. 173 (дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян); ст. 178 (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді); ч. 3 ст. 181 (ворожіння в громадських місцях); ст. 182 (порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях) [8], тобто громадське місце характеризується як місце вчинення адміністративного правопорушення та підлягає обов'язковому доказуванню.

Характеризуючи громадські місця, науковці називали різні істотні ознаки, що відображають предметний зміст цього поняття. Разом із тим визначальною ознакою поняття «громадське місце» називалася «суспільна значущість» для задоволення культурних, ідеологічних, політичних, естетичних, економічних та інших інтересів багатьох людей [9, с. 44]; «публічність громадських місць», що передбачає вільний доступ і їх спільне використання необмеженою кількістю людей [10, с. 56].

Н.Ф. Кузнецова розглядала громадський порядок як закріплений у нормах права і моралі певний порядок відносин у громадських місцях [5, с. 170].

Подібні за змістом висловлювання містяться й у працях інших науковців, де з громадськими місцями пов'язувалося виникнення правовідносин з охорони громадського порядку [11, с. 280].

А.Б. Агапов стверджує, що будь-які об'єкти реального чи потенційного місцезнаходження фізичних осіб: парк, стадіон,

сквер – належать до громадських місць, навіть і в той момент, коли громадяни там відсутні, важливо, що вони гіпотетично можуть там знаходитися і стати випадковими свідками або учасниками протиправних дій ... у будь-який момент доби [12, с. 716].

Проте теза щодо можливої відсутності громадян у громадському місці видається спірною, так як під час здійснення правопорушення в громадському місці буде дуже складно, а в деяких випадках і неможливо реалізувати положення ст. 272 КУпАП про залучення до участі у справі про адміністративні правопорушення свідків, адже інші докази (крім показань свідків), як свідчить практика, розгляду справ про адміністративні правопорушення посадовими особами практично не використовуються, що опосередковано вказує на спірність цієї точки зору.

Ю.П. Бахрах під громадським місцем розуміє місце громадського користування, а також приміщення підприємств, установ, організацій, які здійснюють обслуговування населення; пляжі, вулиці, привокзальні площі, вокзали, стадіони, іподроми, кінотеатри тощо [13, с. 131].

Ототожнення понять «громадське місце» та «місце громадського користування», на нашу думку, є не коректним. З метою розмежування вказаних термінів потрібно виходити з того, що місце громадського користування – це чітко визначений, відокремлений простір або будівля загального користування, яка надається особі на певний строк для задалегідь установлених цілей. Тобто, вказане поняття є дещо вузьким, ніж громадське місце, хоча й тісно з ним пов'язане.

Ф.Є. Колонтаєвський пропонує розуміти під громадським порядком систему суспільних відносин, що виникають та існують здебільшого в громадських місцях. Така система, на його думку, ґрунтується на дотриманні норм права й інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських організацій. Таке поняття громадського порядку відповідає потребам створення нормативних правових умов для праці та відпочинку людей, основаних на дотриманні прав і свобод людини та громадянина, повазі до їхньої честі, гідності, соціальної моралі [14, с. 9]. Громадський порядок – урегульована правовими й іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнє життя і здоров'я, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Специфіку громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються в громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей, з метою задоволення різноманітних життєвих потреб [15, с. 632]. Охорона громадського порядку здійснюється з метою запобігання правопорушенням, відновлення порушених прав і притягнення правопорушників до відповідальності [16, с. 226–227].

У процесі адміністративно-правового регулювання термін «громадські місця» використовується для просторового визначення території виникнення та дії правовідносин, що становлять зміст громадського порядку, який є складовою правопорядку в державі. Тож громадські місця визначають як об'єкт адміністративно-правової охорони, проте громадський порядок охороняється й кримінально-правовими засобами, тобто може визначатися об'єктом і кримінально-правової охорони.

Отже, можна стверджувати, що головною особливістю, яка простежується в наукових працях учених, є те, що громадське місце – це територія, яка використовується для задоволення

певних соціальних потреб (відпочинку, роботи, пересування) та є вільною у використанні для необмеженого кола осіб, тобто має публічний характер.

Саме ознака публічності дає змогу стверджувати, що громадським місцем може бути лише територія невиробничого й нежитлового призначення. Належність території до вказаних ознак свідчить про її вільний доступ і виникнення правовідносин із охорони громадського порядку, на відміну від території житлового призначення, надання доступу до якої здійснюється на підставі рішення, згоди власника чи уповноваженої ним особи.

Із наведених позицій учених щодо правової природи громадського порядку випливає, що громадське місце є визначальною ознакою поняття «громадський порядок» і його просторовою основою, а отже, вказані поняття не можуть визнаватися як тотожні, проте є взаємозалежними та взаємозумовленими. Громадський порядок свідчить про певний стан речей, зокрема про наявність таких суспільних відносин, де забезпечується захист прав і свобод людини та громадянина, дотримання норм суспільної моралі, приписів правових норм і ступеня їх реалізації в громадському місці. Громадське місце вказує на конкретну територію, де зазначений стан речей існує та забезпечується заходами державного примусу.

Отже, наведені позиції вчених щодо визначення правової природи поняття «громадське місце» та його взаємозв'язку із категорією «громадський порядок» дають змогу сформулювати такі ознаки:

1) громадське місце характеризується територіальною визначеністю, тобто територією, у межах якої здійснюється державне регулювання суспільних відносин з метою охорони громадського порядку, що гарантується заходами державного примусу. Забезпечення реалізації принципів поваги до життя і здоров'я людини та громадянина, мирного співжиття, дотримання ідей суспільної моралі на основі добровільного виконання вказаних загальнофілософських положень є ознаками соціальної, правової держави й забезпечується за допомогою заходів адміністративно-правового примусу;

2) громадське місце використовується з метою задоволення культурних, ідеологічних, політичних, естетичних, економічних потреб людини та громадянина, тобто тих потреб, які мають значення для широкого кола осіб. Справедливою видається думка про те, що громадські місця відіграють істотну роль у життєдіяльності суспільства й окремо взятої людини як ключового елемента соціуму. За філософського підходу можна стверджувати, що, соціальне буття людини, її перебування в громадських місцях (відвідування культурно-масових, розважальних заходів; прогулянки по вулиці, бульвару, парку) становлять одну з основ її існування, тобто фактично кожен громадянин з метою задоволення та/або реалізації своїх різних внутрішніх і зовнішніх потреб є учасником суспільних відносин, що складаються в громадських місцях;

3) управління громадськими місцями та підтримання їх у належному стані, визначення їх переліку здійснюється відповідною територіальною громадою – сільською, селищною, міською радою;

4) громадське місце є публічним і знаходиться у вільному доступі для необмеженого кола осіб, незалежно від соціальної, групової чи іншої належності й без будь-яких спеціальних дозволів, проте у випадках, установлених законом, можливість знаходитись і використовувати громадські місця може бути обмежена (наприклад, у разі оголошення в державі воєнного стану та запровадження комендантського часу, набрання за-

конного рішення суду щодо заборони проведення мітингу чи зборів). Вказана ознака надає можливість стверджувати, що громадським місцем може бути лише територія невиробничого й нежитлового призначення, оскільки території виробничого чи іншого призначення, як правило, знаходяться в приватній власності та потребують згоди до їх доступу від власника чи уповноваженої ним особи. Приватна чи виробнича сфера життя є відокремленою від суспільства й не містить публічних інтересів, а отже, у вказаних сферах не виникають і відносини із охорони громадського порядку;

5) у випадках, установлених законом, громадське місце визначається як обов'язкова ознака об'єктивної сторони конкретних правопорушень і підлягає обов'язковому доказуванню (наприклад, ст. ст. 173, 178, ч. 3 ст. 181, ст. 182 КУпАП).

З урахуванням висвітлених ознак пропонуємо авторське визначення поняття «громадське місце» – це вільна в доступі необмеженому колу осіб територія нежитлового та невиробничого призначення, яка використовується для задоволення особистих потреб, у межах якої здійснюється державне регулювання суспільних відносин з охорони громадського порядку.

Висновки. Оскільки громадське місце є сферою державного регулювання суспільних відносин з метою охорони громадського порядку, об'єктом адміністративно-правової охорони, яка гарантується заходами адміністративного примусу, а у випадках, установлених законом, громадське місце є обов'язковою ознакою, яка підлягає доказуванню під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, відсутність визначення в адміністративному законодавстві вказаного поняття дає змогу органу чи посадовій особі в процесі правозастосування варіювати поняттям «громадське місце» залежно від необхідності визнання чи невизнання місця таким. Необхідність нормативного визначення поняття «громадське місце» є вкрай важливою, при чому вважаємо, що найбільш доцільним є доповнення ст. 173 КУпАП приміткою з визначенням поняття «громадське місце», під яким необхідно розуміти вільну в доступі необмеженому колу осіб територію нежитлового й невиробничого призначення, яка використовується для задоволення особистих потреб, у межах якої здійснюється державне регулювання суспільних відносин з охорони громадського порядку.

Література:

1. Адміністративні правопорушення в Україні у 2010–2013 рр. // Адміністративні правопорушення в Україні : статистичний бюлетень Державної служби статистики України. – 2010–2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_ap_bl.htm.
2. Статистика МВС. Стан та структура злочинності в Україні за 2009, 2010, 2011, 2012 роки / Міністерство внутрішніх справ України. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134>.
3. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013, 2014, 2015 роки. Статистична інформація / Генеральна прокуратура України. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=104402.
4. Петров Д. Громадські місця як підстава територіальної класифікації грабежів та розбоїв, що вчиняються неповнолітніми / Д. Петров. // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 4. – С. 120–124.
5. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка / Н.Ф. Кузнецова. – М. : Госюриздат, 1963. – 170 с.
6. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України станом на 15.07.2015 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

7. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України станом на 16.12.2012 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 565.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення станом на 21 травня 2015 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
9. Комарчук В. Категорія «громадський порядок» у теорії та практиці адміністративного права / В. Комарчук // Радянське право. – 1990. – № 2. – С. 43–46.
10. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 54–60.
11. Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка / И.Н. Даньшин. – М. : Юридическая литература, 1973. – 412 с.
12. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Б. Агапов. – М., 2002. – 986 с.
13. Административная ответственность граждан : [учебное пособие] / под ред. Д.Н. Бахраха. – Пермь, 1974. – 171 с.
14. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : научн. докл. на соискание ученой степени докт. юрид. наук / Ф.Е. Колонтаевский. – М., 1996. – С. 9–13.
15. Юридична енциклопедія / авт.-упоряд. В.П. Нагребельний. – К. : УРЕ ім. М. Бажана, 1999. – Т. 1. – 1999. – 800 с.
16. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : [монографія] / Г.О. Пономаренко. – Х. : ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 350 с.

Надобко Т. Ю. Поняття «общественное место» в науке административного права

Аннотация. Стаття посвящена научному познанню и обоснованию современных исследований в науке административного права с целью определения понятия «общественное место».

Ключевые слова: административное право, административные правонарушения, общественное место, общественный порядок.

Nadobko T. The concept of “public place” in the science of administrative law

Summary. The article is devoted to the justification of scientific knowledge and modern research in the science of administrative law for the purpose of the definition of “public place”.

Key words: administrative law, administrative offenses, public space, public order.