

ЩЕРБИНА Є. М.,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри загальноправових дисциплін
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ

УДК – 342.95

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ГРОМАДСЬКОГО БЛАГОУСТРОЮ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Робиться спроба дати визначення та встановити ознаки благоустрою населених пунктів як загального об'єкта адміністративного правопорушення, окреслюються наукові перспективи дослідження цієї проблематики в контексті становлення основ благоустрою населених пунктів в Україні.

***Ключові слова:** благоустрій населених пунктів, адміністративне правопорушення.*

Делается попытка дать определение и установить признаки благоустройства населенных пунктов как общего объекта административного правонарушения, очерчиваются научные перспективы исследования этой проблематики в контексте становления основ благоустройства населенных пунктов в Украине.

***Ключевые слова:** благоустройство населенных пунктов, административное правонарушение.*

In the article an attempt is made to define and to set the signs of improvement of the settlements as a common object of administrative offence, outlines the scientific perspectives of the research of the subject in the context of establishment of the foundations of settlements improvement in Ukraine.

***Key words:** accomplishment of settlements, an administrative offence.*

Вступ. Сучасний етап соціально-економічного розвитку українського суспільства характеризується інтенсивною урбанізацією, зростанням міст та їх населення, парку індивідуального автотранспорту, соціально-економічним розширенням суспільства, агресивним впливом результатів техногенної та антропогенної діяльності на елементи природного комплексу. У цих умовах благоустрій стає все більш соціально значущим елементом містобудівної діяльності. Водночас динаміка вчинення адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів в Україні залишається однією з найвищих, що потребує детальнішого юридичного аналізу цього явища усіма доступними науковими й практичними інструментами.

В адміністративно-правовій літературі переважає аксіома, за якою фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративне правопорушення. Крім фактичної, важливою підставою адміністративної відповідальності можна назвати юридичну підставу, якою є склад адміністративного проступку. До складу адміністративного правопорушення у сфері дотримання державних стандартів, норм і правил, що стосуються забезпечення благоустрою населених пунктів, входять ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта проступку. Головна умова правильної класифікації дій, передбачених ст. 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення, – встановлення загального об'єкта, яким є суспільні відносини у сфері громадського благоустрою [1, с. 264].

Проблемам адміністративної відповідальності за правопорушення, зокрема у сфері благоустрою населених пунктів, присвячені окремі дослідження В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І.



П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Р. А. Колюжного, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, Д. В. Приймаченка, О. П. Рябченко та інших учених.

У сучасній науці та публіцистиці питанням благоустрою, на жаль, приділяється мало уваги. Комплексні дослідження на цю тему здійснював російський учений професор К. С. Бельський [2], а в Україні останньою працею, де обговорювалися проблеми благоустрою, слід вважати кандидатську дисертацію Є. В. Пряхіна «Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні», яку автор захистив у 2007 р. [3]. Проте слід зауважити, що саме громадський характер такого явища досліджується на недостатньому рівні. Водночас зміна у 2010 р. адміністративного законодавства в частині регулювання адміністративної відповідальності за порушення правил благоустрою населених пунктів, зокрема стосовно диспозиції ст. 152 КУпАП, обумовлює необхідність більш ґрунтовного дослідження цієї теми, свідчить про її актуальність і своєчасність.

Постановка завдання. Головна мета статті – визначення поняття й ознак благоустрою населених пунктів як загального об'єкта правопорушення, передбаченого ст. 152 КУпАП.

Результати дослідження. Суспільні відносини у сфері громадського благоустрою, як уже зазначалося, становлять загальний об'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 152 КУпАП. Слід зауважити, що громадський благоустрій – це цілком самостійна категорія, яка входить певною частиною до складу громадського порядку й до складу громадської безпеки. Априорі можна сказати, що суть громадського благоустрою в тому, щоб надати стійкості громадському порядку і сприяти забезпеченню громадської безпеки. Наприклад, у кінотеатрі з великим залом для глядачів доцільно мати кілька виходів, тому що вони сприятимуть забезпеченню безпеки людей на випадок пожежі. Без громадського благоустрою поняття громадського порядку та громадської безпеки не мають повноти й завершеності, адже громадський благоустрій – це один із видів звичайного благоустрою або благоустрою населених місць [2, с. 306].

Громадський благоустрій – фундаментальне поліцейське поняття, відоме в Росії з часів імператора Миколи Павловича. Спочатку про нього згадується в законодавчому акті «Загальні губернські установи» 1845 р., потім – у Найвищому Указі від 15 серпня 1854 р., поданому в новому Укладенні про покарання кримінальні та виправні. Тут зазначалося, що «неослабное исполнение законов уголовных признается в оном одним из вернейших ручательства благоустройства общественного и спокойствия частных лиц» [4].

У XIX ст. поняттю «благоустрій», «державне впорядкування» давалося найширше трактування. Наприклад, учений-поліцейст В. Власєв визначав це поняття так: «Під державним благоустроєм розуміється піклування державної влади про суспільне благо, тобто про розвиток суспільних інтересів, як матеріальних, так і моральних» [5, с. 1]. Сюди включалися турботи держави про промисловість, торгівлю, зовнішню торгівлю, ремісничу промисловість, кустарне виробництво і т. д.

Поняття благоустрою, на думку вчених-поліцейстів XIX ст. (В. Н. Лешков, Н. Ф. Рождественський, І. Ф. Платонов), доповнює поняття благочинність або безпека, створюючи чудову гармонію державного будівництва. Держава не тільки забезпечує безпеку підданих (громадян), але й активно сприяє їхньому добробуту. І. Ф. Платонов, автор одного з перших підручників поліцейського права «Вступні поняття учення про благоустрій та благочиння державного», писав: «Якби держава обмежувала свій вплив на приватний побут його членів одним забезпеченням і недоторканністю їхніх прав, то вона була б самим обмеженим і мізерним суспільством, адже здійснювала б лише половину проти того, що в стані зробити за своїми можливостями» [6, с. 23]. У Росії в цьому сенсі державний благоустрій нагадував французьке поняття: *nation bien policee* (держава, добре влаштоване).

На жаль, у подальший час – і в XIX, і в XX ст. – поняття громадського благоустрою як поліцейської категорії не знайшло адекватного відображення ні у вітчизняному законодавстві, ні в науці. Щоправда, заради об'єктивності слід сказати: цілком дане поняття не забуто. Воно міститься в законодавстві Тимчасового уряду, зокрема, в Постанові «Про заснування міліції» від 17 квітня 1917 поряд з такими поняттями, як «громадський порядок» і «безпека» [7, ст.



537]. У науці адміністративного права А. І. Єлістратов у підручнику «Адміністративне право РСФСР» присвятив четвертий розділ «Підтримка благоустрою і безпеки» аналізу розглянутій проблемі. Справедливо поставивши благоустрій і безпеку поруч, А. І. Єлістратов вважав, що ці поняття тісно пов'язані й переплітаються.

Благоустрій (громадський благоустрій) він розглядав з точки зору збереження тих матеріальних цінностей, які розміщені для загального блага в громадських місцях і за збереженням яких спостерігає міліція. Таке спостереження здійснюється для того, щоб не завдавати uszkodження будівлям, спорудам, телеграфним і телефонним проводам, номерам будинків і взагалі будь-якому державному, громадському і приватному майну на вулицях, на дорогах і в інших місцях загального користування. Особливо обговорювалася обов'язок міліції стежити, щоб не наносилися uszkodження історичним пам'яткам, пам'ятникам мистецтва, а також деревним та іншим зеленим насадженням у місцях громадського значення.

Однак, аналізуючи благоустрій у поєднанні з безпекою, А. І. Єлістратов убачав в основному аспект, пов'язаний виключно з адміністративними правопорушеннями, які завдають шкоди матеріальним цінностям у громадських місцях. Звідси – його недооцінка ролі міліції у забезпеченні громадського благоустрою. А. І. Єлістратов писав: «Функції з будівництва та благоустрою здебільшого виконуються органами комунального управління і місцевого господарства. Адміністративному управлінню, а саме міліції, належить у цій сфері лише деяка підсобна роль» [8, с. 155].

Певне місце поняттю громадського благоустрою відведено у працях відомого вченого-адміністративіста другої половини ХХ ст. А. П. Коренева, що поставив його в тісні відносини з поняттями громадського порядку та громадської безпеки. «Багато питань громадського благоустрою, – справедливо зазначав А. П. Коренев, – наприклад, доцільне планування і обладнання місць масового відпочинку громадян та інших місць перебування людей, розташування в населених пунктах підприємств торгівлі та громадського харчування, театрів, кінотеатрів, стадіонів та інших установ, чистота й освітленість дворів, під'їздів та ін., істотно впливають на стан громадського порядку та громадської безпеки» [9, с. 34].

Хоч у Великій енциклопедії 1896 р. зазначалось, що «термін «благоустрій» вийшов з ужитку в законодавстві й науці права, але таке твердження було поспішним. У ХХ ст., починаючи з 20-х років, поняття благоустрою звужується і використовується переважно в місцевому законодавстві як радянському, так і пострадянському, яке трактує його, як «благоустрій населених місць». У такому сенсі це поняття включає проблеми розміщення у містах автовокзалів, прибирання сміття на міських кладовищах, вивезення відходів, проблему боротьби з масовим самовільним будівництвом гаражів. Наприклад, «Правила санітарного утримання територій, організації збирання відходів та забезпечення чистоти й порядку в м. Москві», затверджені Постановою уряду Москви від 9 листопада 1999 р., так визначають аналізоване поняття: «Зовнішній благоустрій міста – сукупність робіт і заходів, спрямованих на створення сприятливих, здорових і культурних умов життя та дозвілля населення у межах міста і які перебувають під юрисдикцією міської території» [10]. Правила благоустрою українських міст щодо цього визначення здебільшого дублюють версію Закону «Про благоустрій населених пунктів», за яким *благоустрій населених пунктів* – це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту й відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля [11].

Зовнішній благоустрій є, таким чином, благоустроєм населених місць, що включає роботи з упорядкування території, на якій розташовано місто або який-небудь інший населений пункт: з правильного розміщення житлових будинків, промислових підприємств, залізничних колій та вокзалів, правильної організації житлових кварталів з урахуванням того, щоб не було перенаселення і переуцільнення, нарешті, з очищення громадських місць від осіб, схильних до паразитичного способу життя. У благоустрій населених місць входять також інші елементи: розвиток міського громадського транспорту, охорона пам'ятників мистецтва, озеленення



вулиць і площ, поліпшення художньої зовнішності міст, повернення вулицям історично споконвічних найменувань. Зовнішній благоустрій передбачає досягнення цілісного архітектурного оформлення громадських місць: площ, магістралей, набережних і парків з використанням під час будівництва житлових і громадських будівель кращих зразків класичної та новітньої архітектури. Не слід забувати, що міські будівлі, – і житлові, і громадські, – впливають на розумовий, фізичний, психічний розвиток життя міста. Недарма відомий американський архітектор Ф. Л. Райт зазначав: «Народ протягом усього життя виховують два фактори: релігія та архітектура».

Є. В. Пряхін у своєму дослідженні «Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні» наводить таке визначення благоустрою населених пунктів: «це сукупність робіт і заходів у місцях постійного проживання людей, що спрямовані на облаштування цих місць, підтримання в належному стані та постійне їх поліпшення для забезпечення сприятливих умов проживання й задоволення потреб мешканців [3]. Благоустрій населених місць може бути поділено на види: житловий, транспортний, санітарно-епідеміологічний, медичний і т. д. Особливим видом є *громадський благоустрій*, який, на нашу думку, включає в себе згадані види.

Отже, до характерних ознак громадського благоустрою як об'єкта адміністративного проступку, передбаченого ст. 152 КУпАП, слід зарахувати:

1. У загальному плані благоустрій є наявністю необхідних матеріальних і моральних умов для зручного та безпечного перебування громадян у громадських місцях. На подібні умови кожен громадянин має конституційне право. У ст. 16 Конституції України зазначено, що «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України ... є обов'язком держави», а його виконання має бути покладено як на органи виконавчої влади, так і на місцеве самоврядування. Поняття навколишнього середовища включає в себе поняття громадського благоустрою, отже, права кожного громадянина кореспондує обов'язок держави упорядкувати суспільні місця міст та інших населених пунктів таким чином, щоб вони забезпечували безпеку громадян.

2. Розкриваючи поняття «громадський благоустрій», слід мати на увазі, що це поняття, в першу чергу, стосується матеріальних предметів навколишнього соціального середовища (будівлі, підземні переходи, тротуари), що пов'язані з місцями громадського значення. Такі місця (парки, сквери, бульвари, вулиці) слід не тільки впорядковувати, створювати комфорт для громадян, але й забезпечувати їх безпеку. Громадський благоустрій щодо цієї ознаки передбачає раціональну забудову та обладнання громадських місць з урахуванням безпеки громадян.

3. Громадський благоустрій – це постійне здійснення поліцейських заходів з виявлення та видалення з громадських місць осіб з неповноцінним соціальним статусом, – усіх тих, кого законодавство називає по-різному: «особами без певного місця проживання», «громадянами, такими, що втратили житло», «особами, які займаються бродяжництвом та жебрацтвом», «бездомними особами». Названі особи загострюють криміногенну обстановку в містах, поширюють небезпечні інфекційні захворювання, порушують одним своїм перебуванням у громадських місцях екологічні норми, псують соціальний ландшафт, викликаючи нарікання й занепокоєння громадян. Дана ознака вказує на важливу функцію громадського благоустрою: він націлений на такий стан громадських місць, який зводив би кількість зазначених осіб до мінімуму.

4. Однією з ознак громадського благоустрою є чітке визначення «правового статусу» домашніх тварин у місцях громадського значення. Породистий бійцівський собака (бультер'єр, пітбуль, мастіфф та ін.) став фактично елементом міського пейзажу, але його поведінка не завжди буває мирною й нерідко заважає відпочинку громадян. Унаслідок цього громадський благоустрій передбачає правове врегулювання утримання домашніх тварин, зокрема, собак і кішок, їх власниками, особливо в громадських місцях.

5. Громадський благоустрій не може бути надано самому собі, він має постійно забезпечуватися зусиллями різних структур, у тому числі органів державної влади (МВС, МНС, Санепідемнагляду тощо). Ці органи забезпечують громадський благоустрій за двома напрямками. По-перше, здійснюють нагляд за будівництвом споруд і будь-яких об'єктів з



точки зору забезпечення безпеки громадян. Державна протипожежна служба МНС України та ДАІ зобов'язані здійснювати нагляд за тим, щоб споруджувані будинки були безпечними й мали відповідний протипожежний стан, не заважали руху автотранспорту. По-друге, органи державної влади (міліція, ДАІ, протипожежна служба та ін.) здійснюють нагляд за тим, щоб «матеріальні предмети» навколишнього середовища перебували в цілості, не пошкоджувалися громадянами і не втрачали своїх корисних якостей.

6. Суспільні відносини у сфері громадського благоустрою регламентуються нормами права, серед яких основне місце належить адміністративно-правовим нормам. Правова регламентація – суттєва ознака суспільного благоустрою.

Резюмуючи викладене, можна сказати, що громадський благоустрій має два аспекти. *Перший аспект* пов'язаний з реалізацією державою права громадянина на нормальне і сприятливе навколишнє середовище, на життя, працю й відпочинок в облаштованому для безпеки й зручностей місті й будь-якому іншому населеному пункті. Подібна реалізація приносить громадянам, жителям міст і населених пунктів, задоволення й відчуття захищеності. *Другий аспект* пов'язаний з динамікою поняття «громадський благоустрій» й становить: а) сукупність заходів, здійснюваних органами поліції (міліції, державної протипожежної служби) спільно з іншими державними структурами щодо матеріального облаштування громадських місць (вулиць, площ, парків, під'їздів житлових будинків) з метою створення умов для нормального і безпечного перебування в них громадян; б) сукупність наглядово-примусових заходів з боку органів внутрішніх справ, спрямованих на охорону впорядкованості суспільних місць.

Висновки. Таким чином, з урахуванням зазначеного зміст *громадського благоустрою* – це раціональне і регламентоване правом облаштування громадських місць у містах і населених пунктах, що забезпечує умови для праці, відпочинку та безпеки громадян, передбачає постійний нагляд за подібним станом з боку відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – видання третє. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 684 с.
2. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с.
3. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07) / Є. В. Пряхін. – Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2007. – 221 с.
4. Свод законов Российской империи. – Т. 15. – СПб., 1857.
5. Власьев В. Очерки государственного благоустройства России в XVII веке / Власьев В. – М., 1869. – С. 1.
6. Платонов И. Ф. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / Платонов И. Ф. – Х., 1856. – С. 23.
7. Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при Правительствующем Сенате. – 1917. – Отд. 1. – № 97. – Ст. 537.
8. Елистратов А. И. Административное право РСФСР / Елистратов А. И. – Л., 1925. – С. 155.
9. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая ; под ред. А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России, 1996. – С. 34.
10. Об утверждении Правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в г. Москве [Электронный ресурс] : Постановление правительства Москвы № 1018 от 9 ноября 1999 г. (с изм. и доп. от 05.08.2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dgs.mos.ru>
11. Про благоустрій населених пунктів України : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

