

Комісаров С.А.

Северодонецький інститут

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИЗНАЧЕННЯ ПРОСТУПКІВ ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

У статті досліджується досвід низки країн у сфері визначення проступків проти публічного порядку. Аналізується чинне законодавство низки країн так званої «сталогої демократії» (Великої Британії, США, ФРН, Швейцарії, Фінляндської Республіки), країн колишнього «соцтабору» (країн Прибалтики, Болгарії) та країни, оцінка якої щодо демократичного розвитку суспільства, а також питань охорони публічного порядку підлягає суттєвій критиці світовою спільнотою, – КНР.

Зазначено, що загальною характеристикою законодавства зарубіжних країн «сталогої» та «молодої» демократії в питанні протидії проступкам проти публічного порядку є прагнення законодавця поряд із систематизацією злочинних діянь, спрямованих на порушення публічного порядку, виокремити інші незначні проступки у цій сфері, надавши ознакам таких проступків детальної законодавчої регламентації. Перевагою такого підходу є наявність чітких критеріїв, які дають можливість відокремити проступки проти публічного порядку від злочинних діянь, що є важливим як для законодавця, так і для державних органів – суб'єктів охорони публічного порядку.

На основі проведеного дослідження зарубіжного досвіду визначення проступку проти публічного порядку було зроблено висновок, що законодавство, яке регулює питання правопорушень проти публічного порядку в зарубіжних країнах, має свою специфіку, що зумовлено історичними та національними особливостями, політичним устроєм суспільства та багатьма іншими факторами.

Акцентовано увагу, що в державах, де стан забезпечення основоположних прав і свобод є незадовільним, правове регулювання проступків проти публічного порядку виявляє намір понад усе забезпечити інтереси держави, що призводить до такої ситуації, за якої порушення публічного порядку зазвичай набувають характеристики кримінально каранних діянь.

Ключові слова: публічний порядок, закордонна охорона, досвід, упровадження, правова система.

Постановка проблеми. Проведення реформ в Україні вимагає одночасного реформування та вдосконалення чинного законодавства. Не є виключенням така надзвичайно актуальна сьогодні сфера, як забезпечення та охорона публічного порядку, що, у свою чергу, вимагає проведення дослідження питань теорії та практики охорони публічного порядку.

У цьому контексті значний інтерес викликає вивчення зарубіжного досвіду визначення проступків проти публічного порядку, що надасть можливість врахувати та запровадити його позитивні моменти задля підвищення ефективності діяльності суб'єктів охорони публічного порядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що незважаючи на те, що термін «публічний порядок» на законодавчому рівні застосовується порівняно незначний час, дослідженню його аспектів присвятили свої праці

такі науковці, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.В. Батраченко, О.І. Довгань, І.В. Зозуля, Д.С. Припутень, О.Ф. Кобзар, А.А. Манжула, С.В. Петков, В.Г. Фатхутдінов та ін.

У той же час необхідно акцентувати увагу, що в різні часи вивченню спорідненого терміну – «громадський порядок» – присвячено праці таких правників, як: О.М. Бандурка, І.П. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, В.К. Гіжевський, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Маліков, Р.С. Мельник, Ю.О. Небеський, О.І. Остапенко, А.М. Подоляка, Ю.І. Римаренко та ін.

Проте, незважаючи на наявність наукових досліджень, пов'язаних із зазначеними вище поняттями, вважаємо, що сьогодні відсутній комплексний аналіз передового досвіду провідних країн світу у сфері забезпечення охорони публічного порядку.

Метою статті є проведення дослідження чинного законодавства окремих країн світу у сфері охорони публічного порядку з метою вироблення пропозицій щодо впровадження в національне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Вважаємо, що, розглядаючи питання визначення проступків проти громадського порядку в інших країнах, насамперед доцільно, в першу чергу, звернути увагу на досвід країн так званої «сталого демократії».

Сполучене Королівство Великобританії та Північної Ірландії, на відміну від більшості країн світу, не має єдиної Конституції. У свою чергу, англійське право можна розділити на загальне (або прецедентне) право, що створюється судами на підставі реалізації їхнього конституційного повноваження, та право статутів – актів Парламенту, які є відображенням прецедентного права, оскільки фактично являють собою збірник правил із судових прецедентів. Слід зазначити, що згідно з правом Англії та Уельсу (що є складовою правової системи Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії) порушення публічного порядку належить до злочинних діянь, переслідування яких ведеться відповідно до кримінального судочинства.

Беручи до уваги можливість класифікації злочинних діянь, відповідальність за які передбачена англійським правом, за джерелом походження на злочини, передбачені загальним правом, та злочини, які визнаються такими за статутним правом [1, с. 1025], доцільно відзначити, що в загальному праві Англії порушення публічного порядку (*public nuisance*) розглядається як один із видів злочинних діянь, яким завдається шкода здоров'ю, безпеці та добробуту суспільства в цілому, а не окремим індивідам. До таких порушень належать нетяжкі злочини, наприклад розпалювання багать на вулицях, утримання хворих тварин тощо [2]. Натомість перелік правопорушень у сфері публічного порядку (*public order offences*) як злочинних діянь, які визнаються такими за статутним правом, встановлюється окремими статутами (актами).

Поряд із викладеним запроваджено інститут антисоціальної поведінки, переслідування за яку не здійснюється у кримінальному порядку. Виходячи зі змісту Статуту про антисоціальну поведінку 2003 р., антисоціальна поведінка наявна в тому разі, коли внаслідок неодноразового повторювання протягом певного проміжку часу вона викликає чи може викликати тривогу або стрес в інших людей. Мова йде, наприклад, про надмір-

ний шум у пізню годину доби, засмічування території, нанесення графіті тощо [3].

У системі англо-американського права незначні правопорушення носять назву «місдеміно́р» – (англ. *misdemeanour* – проступок, від *mis...* – префікс із значенням неправильності і *demeanour* – поведінка). Відповідальність за місдеміно́р часто обмежується штрафом або короткостроковим ув'язненням [4, с. 725]. Водночас інша категорія правопорушень – фелонія (англ. *felony*, старофранц. *felonie* – зрада, злочин, від пізньолат. *fello* – лиха людина, зрадник, бунтівник, з франкської *fillo*, *filljo* – той, хто б'є, січе, шмагає) – поділяється на три види: небезпечний злочин першого ступеня; небезпечний злочин другого ступеня; небезпечний злочин третього ступеня, а Кримінальний кодекс штату Нью-Йорк (§ 55.05) поділяє фелонію (за строком покарання) на п'ять груп (класів): А – довічне ув'язнення або смертна кара; Б – позбавлення волі на строк до 25 років; С – позбавлення волі на строк до 15 років; D – позбавлення волі на строк до 7 років; E – позбавлення волі на строк від 1 до 4 років [5, с. 263].

У законодавстві Федеративної Республіки Німеччини порушення публічного порядку розглядаються:

1) як злочинне діяння, переслідуване у кримінальному порядку. Відповідно до Кримінального кодексу Федеративної Республіки Німеччини закріплений поділ усіх злочинних діянь на злочини та проступки. Злочинами є протиправні діяння, за вчинення яких передбачено мінімальне покарання у вигляді позбавлення волі на строк від одного року та більше. Проступками (*Geldstrafe*) є протиправні діяння, за вчинення яких мінімальним покаранням є позбавлення волі на більш короткий строк або грошовий штраф. Так, згідно з розділом 7 Кримінального кодексу Федеративної Республіки Німеччини до злочинів проти публічного порядку належать, наприклад, порушення громадського спокою, поєднане з насильницькими діями групи осіб, до проступків – зображення насильства [6];

2) як правопорушення (*Ordnungswidrigkeit*) – незначне порушення, відповідальність за яке передбачена у вигляді іншого штрафу. Слід зауважити, що перелік порушень публічного порядку як складів таких проступків міститься як у федеральних законах, так і в законодавстві Федеральної землі.

Деяко подібну кваліфікацію можна спостерігати в законодавстві Швейцарської Конфедерації. Так, відповідно до Кримінального кодексу Швейцарії [7] також існує поділ усіх злочинних діянь на зло-

чини та проступки. Однак злочинами є протиправні діяння, за вчинення яких передбачено тюремне ув'язнення на строк більше трьох років, натомість проступки передбачають позбавлення волі на менший строк або грошовий штраф. З іншого боку, існує категорія незначних проступків.

Правовий досвід інших розвинутих країн свідчить про наявність єдиного законодавчого акта з питань публічного порядку. Так, у Фінляндській Республіці діє Закон про публічний порядок, метою якого є забезпечення публічного порядку та безпеки в місцях загального користування, незалежно від форм власності – вулицях, дорогах, спортивних майданчиках, кладовищах, громадському транспорті, будівлях державних установ тощо.

Цей закон складається з таких розділів:

1. Загальні положення, що містить мету запровадження закону та тлумачення основних термінів.

2. Загроза публічному порядку та безпеці, який включає норми про заборону певних дій, наприклад, порушення публічного порядку та загрози громадській безпеці у формі словесних погроз, агресивних жестів тощо; вживання одурманюючих речовин та інші дії.

3. Заборонені предмети та речовини, що містить поза іншим положення про заборону мати при собі у громадських місцях певні предмети або речовини (наприклад, холодна зброя, бите скло, ланцюги, бейсбольні бити та ін.).

4. Тварини, що визначає порядок утримання тварин із метою підтримання публічного порядку та забезпечення публічної безпеки.

5. Відповідальність. За змістом цього розділу вбачається, що відповідальність за порушення у сфері публічного порядку згідно із законом про публічний порядок передбачена виключно у вигляді штрафу [8]. Поряд із цим порушення публічного порядку можуть кваліфікуватись як злочини, передбачені Кримінальним кодексом Фінляндської Республіки.

Пряма вимога про необхідність визначення проступків тільки в нормах законів існує у праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії та Португалії. В інших державах склади проступків та стягнення за них встановлюються як у законах, так і підзаконних актах. Разом з тим слід зазначити, що правові системи інших держав (Австрії, Франції, Нідерландів, Іспанії, Греції) характеризуються відмежуванням законодавства про проступки від законодавства щодо злочинів, що виявляється в неможливості застосування до проступків і від-

носин, які виникають внаслідок їх вчинення, загальних положень кримінальних законів. Шлях країн до такого розуміння і стан права про незначні делікти були різними: австрійське і голландське право прийшло від кримінальних проступків до відокремлених проступків, а деліктне право Франції, Греції та Іспанії сформувалося виключно внаслідок активної діяльності судової влади. Звичайно, на початку формування системи проступків за основу за аналогією бралися відповідні поняття й інститути кримінальних законів. Але тепер можна констатувати відокремленість законодавства щодо проступків Франції, Греції та Іспанії від антиделіктних кодексів [9, с. 279–293].

У східноєвропейських державах «молодї демократії» правова природа і зміст законодавства, що стосується проступків проти публічного порядку, залежать від співвідношення матеріального кримінального та адміністративного права. Звернемося до зарубіжного досвіду правового регулювання проступків проти публічного порядку в Латвійській Республіці, де правопорушення проти громадського порядку кваліфікуються виходячи зі змісту Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення. Так, за змістом Кримінального закону Латвії правопорушення проти публічного порядку може бути злочинним діянням, яким визнається умисне або за необережністю вчинене діяння (дія або бездіяльність), що передбачене цим Законом і за вчинення якого загрожує кримінальне покарання [10].

У свою чергу, злочинними діяннями є кримінальні правопорушення та злочини. Кримінальним правопорушенням є діяння, за яке даним законом передбачено позбавлення волі на строк не більш ніж два роки або більш м'яке покарання. Як наслідок, злочинні діяння проти публічного порядку за законодавством Латвії можуть бути:

1) кримінальними правопорушеннями, наприклад, хуліганство (ст. 231 Кримінального закону Латвії), або ж злочинами, наприклад, жорстоке поводження з тваринами (ст. 230 Кримінального закону Латвії) [10];

2) адміністративними правопорушеннями. Відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення, який був запроваджений ще в радянський час, адміністративними правопорушеннями є протиправні, такі, що заслуговують на осуд (вчинені з умислом чи з необережності), дії чи бездіяльність, що загрожує, поза іншим, публічного порядку, за вчинення яких передбачена відповідальність [11].

Поряд із цим досвід Болгарії у сфері правового регулювання правопорушень проти публічного порядку відповідно до Кримінального кодексу не визнає поділу злочинних діянь на окремі види (наприклад, проступок та злочин), як це наявне в попередніх країнах [12].

Цікавим і незвичним у цьому переліку є досвід Естонської Республіки. У цій країні особливість кваліфікації правопорушень у сфері публічного порядку зумовлюється існуванням пенітенціарного права, джерелом якого є відповідний Пенітенціарний кодекс. Зауважимо, що під поняттям «пенітенціарне право» зазвичай розуміють галузь права, яка регулює питання виконання покарань. Разом із тим термін «Пенітенціарний кодекс» є буквральним перекладом з естонської мови назви кодексу «Karistusseadustik».

Ураховуючи ст. 3 Пенітенціарного кодексу Естонської Республіки, запроваджено поняття винного діяння – караного діяння, яке передбачено цим Кодексом або іншим законом. А отже, порушення публічного порядку можуть кваліфікуватись за змістом цього Кодексу як:

1) злочин – винне діяння, що передбачене цим Кодексом, за вчинення якого для фізичної особи як основне покарання передбачено грошове стягнення або тюремне ув'язнення, а для юридичної особи – грошове стягнення або примусове припинення;

2) проступок – винне діяння, що передбачене цим Кодексом або іншим законом, за вчинення якого як основне покарання передбачений штраф або арешт [13]. Різновидом проступку проти публічного порядку є адміністративне правопорушення – винне умисне або необережне діяння, що виявляється в дії або бездіяльності, за яке законом передбачено адміністративне стягнення (ст. 6 Кодексу про адміністративні правопорушення) [14].

За законодавством Естонської Республіки, враховуючи зміст ст. 3 розділу 2 «Винні діяння проти публічного порядку» глави 16 «Винні діяння проти громадського спокою» Пенітенціарного кодексу Естонської республіки, глави 12 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку» Кодексу про адміністративні правопорушення, злочин та проступок у сфері публічного порядку суттєво різняться між собою:

1) для них встановлені різні види основного покарання;

2) проступок менш шкідливий, ніж злочин. Наприклад, порушення в громадському місці спо-

кою інших осіб чи інше порушення публічного порядку кваліфікується як проступок (ст. 262 Пенітенціарного кодексу) [13], нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до людей та інші подібні дії, що порушують громадський порядок та спокій людей, – адміністративне правопорушення (ст. 144 Кодексу про адміністративні правопорушення) [14], натомість грубе порушення публічного порядку, наприклад, порушення спокою або публічного порядку, вчинене з погрозою застосування зброї чи іншого предмета, що використовується в якості зброї, вибухового пристрою або вибухових речовин (ст. 263 Пенітенціарного кодексу), є злочином [13];

3) види злочинів проти публічного порядку визначено Особливою частиною Пенітенціарного кодексу, натомість види проступків проти громадського порядку встановлюються як особливою частиною цього Кодексу, так і іншими законами. Таким чином, за законодавством Естонії як злочини так і всі проступки фактично об'єднані в межах однієї галузі права.

Поряд із викладеним заслуговує на розгляд і юридичний досвід держав, оцінка яких щодо демократичного розвитку суспільства, а також питань охорони публічного порядку підлягає суттєвій критиці світовою спільнотою. Так, у Китайській Народній Республіці порушення публічного порядку можуть кваліфікуватись таким чином:

1) як злочин проти публічного порядку відповідно до Кримінального кодексу Китайської Народної Республіки. «Злочином є те, що названо як таке у цьому Кодексі, тому визначення злочину та винесення вироку здійснюється на основі цього Кодексу; якщо діяння не названо як злочин у цьому Кодексі, то його не можна визначити як злочин і виносити вирок» [15]. Безпосередньо юридичні склади злочинів проти публічного порядку містяться в окремому розділі глави 6 цього Кодексу «Злочини проти порядку громадського управління». Цікавим є перелік змісту таких злочинів, зокрема таких: перешкоджання виконанню державних та адміністративних законів шляхом створення та використання організацій сектантського та еретичного характеру, а також шляхом використання забобонів та упереджень; наявність при собі в момент порушення законодавства зброї, ріжучого інструменту, носіння якого при собі обмежено, або ж вибухових речовин під час участі в мітингу, ході, демонстрації; викрадення трупа або ж наруга над ним; участь у колективних азартних іграх, організація ігорних будинків або ж професійне зайняття ігорною діяльністю з метою

отримання прибутку; крайня безвідповідальність поштових працівників, умисне затягування пересилання поштових відправлень, у результаті чого громадському майну, інтересам держави та народу заподіюється значна шкода тощо [15];

2) як правопорушення, тобто порушення встановленого адміністративним законодавством публічного порядку та дисципліни в державних органах, громадських організаціях та підприємствах [16]. Слід зазначити, що визначення поняття «адміністративне правопорушення» чинне законодавство Китайської Народної Республіки не містить. Натомість Положенням Китайської Народної Республіки про стягнення за порушення публічного порядку, що визначає перелік відповідних правопорушень, види відповідальності та порядок її накладення, фактично визначено відмінність злочинів і порушень проти публічного порядку. Відповідно до ст. 2 цього Положення дезорганізація публічного порядку, заподіяння шкоди громадській безпеці, посягання на особисті права громадян, на громадське та приватне майно, які містять згідно з положеннями Кримінального кодексу Китайської народної Республіки склад злочину, підлягають кримінальній відповідальності. Але якщо такі діяння не піддаються покаранню у кримінальному порядку, то підлягають стягненню заходами із забезпечення публічного порядку згідно з цим Положенням як порушення публічного порядку. Цим положенням передбачена можливість співучасті в порушенні публічного порядку. Так, відповідно до ст. 14 Положення за сумісне порушення публічного порядку двома чи більше особами кожна із цих осіб піддається стягненню окремо залежно від тяжкості вчиненого.

Підбурювання до порушення публічного порядку, а також за допомогою погроз або обману, примушування інших осіб до порушення публічного порядку піддаються стягненню залежно від характеру підбурювання, погрози чи обману [17].

Висновки. Таким чином, проведене дослідження зарубіжного юридичного досвіду визначення проступку проти публічного порядку виявило, що законодавство, яке регулює питання правопорушень проти публічного порядку в зарубіжних країнах, має свою специфіку, що зумовлено історичними та національними особливостями, політичним устроєм суспільства та багатьма іншими факторами.

Загальною характеристикою законодавства зарубіжних країн «сталогої» та «молодої» демократії в питанні протидії проступкам проти публічного порядку є прагнення законодавця поряд із систематизацією злочинних діянь, спрямованих на порушення публічного порядку, виокремити інші незначні проступки у цій сфері, надавши ознакам таких проступків детальної законодавчої регламентації. Перевагою є наявність чітких критеріїв, які дають можливість відокремити проступки проти публічного порядку від злочинних діянь, що є важливим як для законодавця, так і для державних органів – суб'єктів охорони публічного порядку.

Натомість у державах, де стан забезпечення основоположних прав і свобод є незадовільним, правове регулювання проступків проти публічного порядку виявляє намір понад усе забезпечити інтереси держави. Як наслідок, порушення публічного порядку зазвичай набувають характеристики кримінально караних діянь [18].

Список літератури:

1. Кримінальне право. Загальна частина : підручник / За ред. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.О. Дудорова, Б.Г. Розовського. Київ : Істина, 2011. С. 1023–1091.
2. Nuisance – Legal Dictionary – The Free Dictionary. URL : <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/nuisance>.
3. Anti-social Behaviour Act 2003. URL : <http://www.legislation.gov.uk/>.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 3. 792 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 6. 768 с.
6. German criminal code. URL : http://www.gesetzeiminternet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p1131.
7. Swiss Criminal Code. URL : <http://www.admin.ch/ch/e/rs/311.0.en.pdf>.
8. Public order Act. URL : <http://www.poliisi.fi>.
9. Банчук О.А. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Конус-Ю, 2008. 314 с.
10. Уголовный закон : Закон, принятый Сеймом 17 июня 1998 года и обнародованный Президентом государства 8 июля 1998 г. URL : http://www.pravo.lv/likumi/07_uz.html.
11. Administrative Violations and Sanctions Act. URL : http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Latvian_Administrative_Violations_Code.doc.

12. Criminal Code of the Republic of Bulgaria. URL : <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.
13. Karistusseadustik. URL : <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
14. Кодекс об административных правонарушениях. URL : http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_iercgz/index.htm.
15. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Коробеева ; пер. с китайского Д.В. Вичикова. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. 303 с. URL : http://labatr.bsru.ru/public/file/zak/ug_kodecs.doc.
16. Фалисюе цзяочэн : учебный курс по теории права / Под ред. Сунь Гохуа. Пекин, 1994. 505 с.
17. Положение Китайской Народной Республики о взысканиях за нарушение общественного порядка (Принято на 17-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей шестого созыва 5 сентября 1986 г.). URL : <http://www.labatr.bsru.ru/public/file/zak/naruch.doc>.
18. Manzhula A. Foreign experience definition of misconduct against public order. European Applied Sciences. Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland, Stuttgart, Germany. 2013. P. 234–236.

Komissarov S.A. FOREIGN EXPERIENCE IN DEFINING MISCONDUCT AGAINST PUBLIC ORDER

The article explores the experience of a number of countries in defining public order offenses. The current legislation of a number of countries of the so-called “sustainable democracy” (Great Britain, USA, Germany, Switzerland, Finland), the countries of the former “social camp” (Baltic countries, Bulgaria), and the country whose assessment on the democratic development of society, as well as issues are analyzed, public order protection is subject to significant criticism by the global community – the PRC.

It is noted that the general characteristic of the legislation of foreign countries of “sustainable” and “young” democracy in the matter of counteracting the offenses against public order is the desire of the legislator, along with the systematization of criminal acts aimed at violating public order, to distinguish other minor offenses in such sphere by providing detailed legislative regulation. The advantage of this approach is the existence of clear criteria that make it possible to distinguish offenses against public order from criminal acts, which is important for both the legislator and the public authorities.

Based on the study of foreign experience in determining the misdemeanor against public order, it was concluded that the legislation, that governing the issue of public order offenses in foreign countries has its own specificity, due to the historical and national peculiarities, political structure of society and many other factors.

It is emphasized that in states where the state of the protection of fundamental rights and freedoms is unsatisfactory, the legal regulation of offenses against public order intends above all to safeguard the interests of the state, which leads to a situation in which a violation of public order usually attain characteristic of criminal offenses.

Key words: public order, foreign protection, experience, implementation, legal system.