



## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 342.9

DOI 10.51980/2542-1735\_2022\_3\_25



**Екатерина Николаевна ПАШКОВА,**

профессор кафедры общеправовых дисциплин

Брянского филиала

Всероссийского института повышения

квалификации сотрудников МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

*pen515@mail.ru*

### К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ОБЩЕСТВЕННОЕ МЕСТО» ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ON THE ISSUE OF DEFINING THE CONCEPT «PUBLIC PLACE» UNDER THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье проводится исследование проблемы определения «общественного места» посредством анализа действующего административного законодательства, рассматриваются доктринальные дефиниции, приводятся статистические данные МВД России и Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2019-2021 годы о рассмотрении дел о самых распространенных административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, конкретизируются виды общественных мест, регламентированных законодателем в главе 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», причины, по которым возникают затруднения при трактовке определения.

*The issues of defining the concept «public place» by analyzing the current administrative legislation are considered in the article. The author examines doctrinal definitions, studies statistical data provided by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation for 2019-2021 regarding cases on the most common administrative offenses provided for by the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, specifies the types of public places regulated by the legislator in Chapter 20 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation «Administrative offenses infringing on public order and public safety», as well as the reasons for some difficulties in interpreting the given definition.*

**Ключевые слова:** общественное место, виды общественных мест, административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

**Keywords:** public place, types of public places, administrative offenses infringing on public order and public safety.



Обсуждение понятия «общественное место» среди ученых правоведов является привычным. В юридической литературе данной дефиниции нередко уделяется внимание в связи с тем, что законодательная регламентация рассматриваемого положения до сих пор отсутствует. Примерный перечень таких мест можно определить путем анализа административного законодательства Российской Федерации.

Следует также отметить, что в литературе нет единого мнения по поводу данного определения [подр.: 4, с. 107].

Общественное место связывается с пребыванием в нем людей, ибо нарушение правил поведения в местах общения людей одной личностью затрагивает интересы другой личности, группы людей, общества [1, с. 23-24].

По мнению А.Н. Вечкановой, А.П. Некрасова, общественные места – объекты, которые используются совместно. Они могут принимать различные формы: от парков, улиц и транзитных сред до торговых центров или интерстициальных пространств, каждое из которых имеет свои конструктивные особенности. Общественные места могут собирать тысячи людей (например, стадионы, аэропорты, крупные центральные вокзалы) или быть пустынными путями или пустыми станциями [2, с. 504].

С точки зрения Р.Б. Границкого, под общественным местом следует понимать место публичного общения, взаимодействия (пребывания) людей для достижения жизненных целей и удовлетворения различных жизненных потребностей, которое свободно для доступа неопределенному кругу лиц, а также место их фактического нахождения [3, с. 9].

К.Д. Рыдченко под общественным местом понимает пространство или территорию постоянного, временного либо эпизодического пользования, свободную для доступа неограниченного круга лиц в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Не может быть признано общественным местом жилище, а также иные территории, помещения или объекты, на которых собственником, владельцем или иным уполномоченным на то

лицом приняты меры по недопущению посторонних лиц посредством технических или организационных средств и методов, в том числе в условиях специального правового режима [5, с. 189].

Таким образом, из анализа рассматриваемых определений общественного места следует, что среди правоведов отсутствует единое его понимание.

Термин «общественное место» содержится в главе 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

К административным правонарушениям, содержащим терминологию «общественное место», можно отнести мелкое хулиганство (статья 20.1 КоАП РФ), организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекшую нарушение общественного порядка (статья 20.2.2 КоАП РФ), потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (статья 20.20 КоАП РФ), появление в общественных местах в состоянии опьянения (статья 20.21 КоАП РФ).

Рассматриваемые административные правонарушения являются самыми распространенными в административной деятельности полиции, непосредственно выявляемыми сотрудниками органов внутренних дел. Безусловно, лидирующее место в статистических сведениях МВД России принадлежит административным правонарушениям в области дорожного движения. Данный показатель складывается не только из выявленных сотрудниками полиции противоправных деяний в области дорожного движения, но и зафиксированных работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. Причем в статистике не отражены соответствующие данные



о количестве отмененных постановлений по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения при обращении граждан и обжаловании ими решений.

К сожалению, в статистических отчетах МВД России отсутствуют сведения о количестве непосредственно выявленных административных правонарушений в области дорожного движения сотрудниками органов внутренних дел без учета автоматизированной фиксации.

В 2019 году в России были привлечены к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ (с учетом сведений, предоставленных Центром автоматизированной фиксации административных правонарушений Государственной инспекции безопасности дорожного движения управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам РФ) – 143528097 человек, главой 20 КоАП РФ – 4031595 человек, главой 18 КоАП РФ – 792316, главой 14 КоАП РФ – 259959 человек, главой 11 КоАП РФ – 144592, главой 8 КоАП РФ – 23256 человек<sup>1</sup>.

В 2020 году количество административных правонарушений в области дорожного движения с учетом сведений, предоставленных Центром автоматизированной фиксации административных правонарушений Государственной инспекции безопасности дорожного движения управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам РФ, составило 166026406.

«Первенство» по непосредственному выявлению и осуществлению производства по делу об административном правонарушении сотрудниками органов внутренних дел в Российской Федерации, как и в 2019 году, принадлежит административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, – 4546026 человек, на втором месте глава 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Рос-

сийской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» – 440000 человек, на третьем – административные правонарушения, регламентированные главой 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» – 226480 человек.

В 2021 году ситуация по распределению мест из числа выявленных непосредственно сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации административных правонарушений и привлеченных к административной ответственности лиц без учета автоматизированной фиксации административных правонарушений не изменилась. 4891981 дел рассмотрены за административные правонарушения, предусмотренные главой 20 КоАП РФ, 699013 – главой 18 КоАП РФ, 223759 – главой 14 КоАП РФ.

Обратимся также к обзору судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019-2021 годы.

Всего в 2019 году в Российской Федерации судьями рассмотрены 7018529 дел об административных правонарушениях. Из них за административные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, – 6951556. По главе 7 КоАП РФ рассмотрены 242070 дел об административных правонарушениях, по главе 12 КоАП РФ – 1036625 дел, по главе 14 КоАП РФ – 284359 дел, по главе 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» – 2532864 (практически 1/3 от общего числа рассматриваемых административных дел). Причем 202350 дел рассмотрены и вынесены решения за административное правонарушение, предусмотренное статьей 20.1 КоАП РФ, 200 дел – по статье 20.2.2 КоАП РФ; 8849 – по части 2 статьи 20.20 КоАП РФ, 377491 – по части 3 статьи 20.21<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Здесь и далее: Официальные статистические показатели. URL: <http://fedstat.ru/> (дата обращения: 18.02.2022).

<sup>2</sup> Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 15.02.2022).



В 2020 году судами рассмотрены 7331877 материалов дел об административных правонарушениях, причем практически половина из них – 3364975 дел – по главе 20 КоАП РФ. Для конкретизации: по статье 20.1 КоАП РФ – 151527, по статье 20.2.2 КоАП РФ – 314, 7303 – по части 2 статьи 20.20 КоАП РФ, 255655 – по статье 20.21 КоАП РФ. Исходя из отчета о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2020 год по главе 7 КоАП РФ рассмотрены 202580 дел, по главе 12 КоАП РФ – 1026277 дел, по главе 14 КоАП РФ – 235489 дел<sup>1</sup>.

В первом полугодии 2021 года рассмотрены судами 4484185 дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. Из них половина – 2258854 – административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность<sup>2</sup>.

Таким образом, исходя из аналитических сведений о деятельности судей за 2019-2021 годы, административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, являются самыми распространенными противоправными деяниями.

Как видно из приведенных статистических данных, в последнее время отмечается повышенная динамика административных правонарушений, предусмотренных главой 20 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Однако введение в 2019-2020 годах в Российской Федерации режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации в виду распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, предусматривающего соблюдение режима самоизоляции по месту проживания либо в иных помещениях, в том числе в жилых и садовых домах, обусловило снижение показателей совершения

некоторых административных правонарушений из общего массива дел в 2019-2020 годах, в том числе совершенных и в общественных местах.

Вместе с тем практика деятельности правоохранительных и судебных органов требует более детального изучения сути и понятия термина «общественное место» во избежание возможных ошибок со стороны правоохранительных органов при квалификации правонарушений.

Попытаемся проанализировать некоторые положения административного законодательства Российской Федерации относительно смысловой нагрузки определения общественного места.

В соответствии с частью 1 статьи 20.1 КоАП РФ мелкое хулиганство представляет собой нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам.

Как видим, в легальной дефиниции мелкого хулиганства законодатель не счел нужным раскрыть содержание понятия общественно-го места.

То же можем проследить в части 1 статьи 20.2.2 КоАП РФ: «Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию и (или) передвижению граждан в общественных местах либо участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах повлекли нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движе-

1 Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

2 Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за первое полугодие 2021 года. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 15.02.2022).



нию пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

Несколько в иной интерпретации «общественное место» изложено в статье 20.20 КоАП РФ.

Часть 1 статьи 20.20 КоАП РФ отсылает к подпунктам 1-9 пункта 2, пункту 7 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года N 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», в соответствии с которыми к общественным местам относятся: здания, строения, сооружения, помещения, находящиеся во владении, распоряжении и (или) пользовании образовательных организаций и (или) организаций, осуществляющих обучение, медицинскую деятельность, деятельность в области культуры; спортивные сооружения; оптовые и розничные рынки; все виды общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, остановочные пункты его движения (в том числе станции метрополитена), автозаправочные станции; расположения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, обеспечивающих оборону и безопасность Российской Федерации; вокзалы, аэропорты; места нахождения источников повышенной опасности; места массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий и прилегающие к таким местам территории; нестационарные торговые объекты, другие общественные места, в том числе дворы, подъезды, лестницы, лестничные площадки, лифты жилых домов, детские площадки, зоны рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и

предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Таким образом, из буквального толкования рассматриваемого нормативного правового акта следует, что перечень общественных мест не является исчерпывающим. Законодатель предпринял попытку описать максимальное количество общественных мест, но все равно применил словосочетание «в других общественных местах», свидетельствующее о расширительном толковании. Что касается слов «в том числе» – это присоединительный оборот, который указывает на часть целого и предполагает, что есть и другие места.

Для квалификации административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.20 КоАП РФ, обязательным признаком объективной стороны являются именно места, в которых запрещается потреблять (распивать) алкогольную продукцию. Явное неуважение к обществу как квалифицирующему признаку объективной стороны не требуется.

Мы солидарны с Р.Б. Гриницким, считающим: «Поскольку в указанном правонарушении место – обязательный элемент объективной стороны, то в КоАП РФ должно содержаться четкое понятие общественного места» [6, с. 15].

По конструкции объективной стороны состав является формальным – достаточно только факта потребления (распития) алкогольной продукции в рассматриваемых местах.

Часть 2 статьи 20.20 КоАП РФ также не дает полного перечня общественных мест. В ней закреплено, что «потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах ...».

Абсолютно полностью разделяем точку зрения Н.Н. Цуканова, который отмечает, что «весьма значимую роль может иметь такая характеристика объективной стороны, как место совершения административного



правонарушения. В частности, именно этот критерий положен в основу разграничения правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 6.9 и ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ» [7, с. 108].

Аналогичная ситуация и в статье 20.21 КоАП РФ, частично регламентирующей понятие общественного места: «появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность...».

Законодатель в части 2 статьи 20.20, 20.21 КоАП РФ определил точно и конкретно только пять видов общественных мест: улица, стадион, сквер, парк, транспортное средство общего пользования.

Пункт 1.1 приказа МВД России от 13 апреля 2021 года N 212 регламентирует более расширенный список общественных мест, относя к ним улицу, площадь, стадион, вокзал, железнодорожную станцию, платформу, сквер, парк, поезд дальнего следования и пригородного сообщения, аэропорт, морской и речной порт, автовокзал, автостанцию, привокзальную площадь и другие общественные места<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ «О полиции» в пункте 5 части 1 статьи 12 также отсылает к «другим общественным местам».

А вот что понимать под другим общественным местом? Возникают различные подходы к пониманию и трактовке термина, негативно влияющие на работу органов внутренних дел, суда и прокуратуры; как правило, в каждом отдельном случае они самостоятельно определяют, что относится к общественному месту.

Таким образом, правоприменитель должен по своему внутреннему усмотрению при

выявлении рассматриваемых антиобщественных противоправных деяний самостоятельно при отсутствии четких рамок правового поля квалифицировать «другое общественное место».

Так, в решении Верховного Суда Российской Федерации от 21 июня 2021 года по делу N 44АД21-5-К7 к «общественному месту» суд отнес территорию у дома. Ш., выявленный в 00 часов 40 минут 4 февраля 2020 года в общественном месте у дома N <...> <...> края с явными признаками опьянения, вызванного потреблением наркотических средств без назначения врача (расширенные зрачки, смазанная речь), отказался от выполнения законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что он (Ш.) употребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача в общественном месте. Деяние Ш., допустившего описанное выше нарушение, обоснованно квалифицировано по части 2 статьи 20.20 КоАП РФ в соответствии с установленными обстоятельствами<sup>2</sup>.

Кроме того, хотелось бы рассмотреть дефиницию «улицы».

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова улица рассматривается в двух аспектах: «1. В населённых пунктах: два ряда домов и пространство между ними для прохода и проезда, а также само это пространство. 2. Пространство, место вне жилых помещений, под открытым небом»<sup>3</sup>.

Таким образом, не совсем понятно, какой смысл законодатель заложил в слово «улица»: как географическое название (например, улица Грибоедова, улица Семашко и т.п.) или как участок местности, находящийся на свежем воздухе, открытом пространстве, при выходе из помещения.

1 Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции : приказ МВД России от 13.04.2021 N 212 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2022).

2 Решение Верховного Суда Российской Федерации 21.06.2021 года по делу N 44АД21-5-К7. URL: <https://legalacts.ru/> (дата обращения: 17.02.2022).

3 Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип. М., 1984. С. 738.



Если все же «улица» рассматривается как индивидуальное название, то при выявлении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.20 или статьей 20.21 КоАП РФ, в переулке, проспекте, бульваре и т.п. будет отсутствовать состав административного правонарушения, а именно обязательный признак объективной стороны – место совершения проступка. Если только правоприменитель для квалификации административного правонарушения не прибегнет к расширительному толкованию – «другое общественное место».

Закон Брянской области «Об административных правонарушениях на территории Брянской области»<sup>1</sup> к общественным местам относит улицу, стадион, парк, сквер, транспортное средство общего пользования, объекты (территории, помещения) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети Интернет, для развлечений, досуга (дискотеках, клубах), а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организации или пункты), где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей (часть 2 статьи 14.3), остановку общественного транспорта, подъезды жилых домов, иные общественные места (статья 16).

Таким образом, осуществляя анализ действующего административного законодательства Российской Федерации, следует отметить, что на законодательном уровне единого

понимания определения «общественное место» не установлено, хотя оно применяется в материальных нормах как уголовного, так и административного права.

Важно отметить, что при отсутствии законодательной трактовки понятия общественного места правоприменитель субъективно квалифицирует то или иное правонарушение, посягающее на общественный порядок, и, к сожалению, не всегда правильно.

Указанная категория административных правонарушений ежедневно сопровождает граждан, и несвоевременное реагирование на них со стороны органов внутренних дел подрывает авторитет правоохранительных органов.

Вместе с тем не только отсутствие правовой реакции со стороны органов внутренних дел, но и незаконное привлечение граждан к административной ответственности, применение к ним иных мер принуждения нарушает принятый в государстве режим законности и правопорядка.

Своевременное снятие противоречий между законодательством и правоприменительной практикой зависит от возможности в преодолении существующих пробелов и противоречий в правовом поле действующего законодательства Российской Федерации.

Поэтому в главе 20 КоАП РФ целесообразно закрепить понятие «общественное место» как территорию, пространство, помещение, в котором находится или может появиться физическое лицо в целях реализации жизненных потребностей, предназначенное для беспрепятственного доступа и использования неограниченным кругом лиц, оказания услуг, проведения досуга и отдыха.

<sup>1</sup> Об административных правонарушениях на территории Брянской области : Закон Брянской области от 15.06.2007 N 88. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 18.02.2022).



**Библиографический список**

1. Административная деятельность ОВД. Часть общая : учебник. – М.: МЮИ МВД РФ. 2001. – 309 с.
2. Вечканова, А.Н. Уголовно-правовая характеристика общественного места как факультативного признака объективной стороны преступления / А.Н. Вечканова, А.П. Некрасов // Уголовно-исполнительное право. – 2021. – Т.16 (1-4). – N 4. – С. 503-511.
3. Границкий, Р.Б. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений в общественных местах (по материалам ОВД Дальневосточного региона) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.Б. Границкий. – Хабаровск, 2011. – 23 с.
4. Пашкова, Е.Н. Актуальные проблемы реализации института административной ответственности / Е. Н. Пашкова // Современное общество и право. – 2020. – N 5 (48). – С. 105-111.
5. Рыдченко, К.Д. К вопросу об определении общественного места в административно-деликтном законодательстве / К.Д. Рыдченко // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. – 2020. – N 2. – С. 184-189.
6. Границкий, Р.Б. Проблемы административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции по административным правонарушениям, совершаемым в общественных местах / Р.Б. Границкий // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2015. – N 2 (29). – С. 14-16.
7. Деятельность участкового уполномоченного полиции : курс лекций / под ред. А.Г. Гришакова. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016. – 199 с.