

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

THEORETICAL AND LEGAL BASIS OF THE QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Давиденко О.О.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
юридичного факультету
Запорізького національного технічного університету

У статті досліджуються теоретико-правові засади кваліфікації адміністративних правопорушень в умовах реформування адміністративно-деліктного законодавства. Зазначається, що в контексті пріоритетності захисту прав і свобод людини в адміністративному праві важливим є теоретико-правовий аналіз стадій та функцій кваліфікації адміністративних правопорушень, адже саме правильна кваліфікація адміністративного проступку є умовою ефективності юридичної відповідальності та дотримання прав, свобод та інтересів учасників адміністративно-деліктного провадження.

Ключові слова: кваліфікація, правопорушення, теоретичні засади, відповідальність, адміністративне законодавство, склад правопорушення, провадження, удосконалення.

В статье исследуются теоретико-правовые основы квалификации административных правонарушений в условиях реформирования административного законодательства. Отмечается, что в контексте приоритетности защиты прав и свобод человека в административном праве важным является теоретико-правовой анализ стадий и функций квалификации административных правонарушений, так как правильная квалификация административного проступка является условием эффективности административной ответственности и соблюдения прав, свобод и интересов участников административного процесса.

Ключевые слова: квалификация, правонарушение, теоретические основы, ответственность, административное законодательство, состав правонарушения, процесс, усовершенствование.

Article examines the theoretical and legal basis of the qualification of administrative violations in the conditions of reforming administrative legislation. It is noted that in the context of priority protection of human rights and freedoms in administrative law, it is important to theoretically analyze the qualifications of administrative offenses, since the proper qualification of an administrative offense is a condition for the effectiveness of administrative responsibility and respect for the rights, freedoms and interests of participants in the administrative process.

Key words: qualification, offense, theoretical bases, responsibility, administrative legislation, composition of the offense, process, improvement.

Постановка проблеми. В умовах реформування системи правоохоронних органів української держави особливої актуальності набуває активізація наукових досліджень різних аспектів їх практичної діяльності. У контексті пріоритетності захисту прав і свобод важливим, зокрема, є теоретико-правовий аналіз кваліфікації адміністративних правопорушень, адже саме правильна кваліфікація адміністративного проступку є умовою ефективності юридичної відповідальності та дотримання прав, свобод та інтересів учасників адміністративно-деліктного провадження. За результатами кваліфікації правопорушень оцінюється якість роботи органів Національної поліції, рівень фахової підготовки її співробітників, тому дослідження цієї теми має як теоретичне, так і практичне значення.

Стан опрацювання. Питання кваліфікації адміністративних правопорушень залишається не до кінця дослідженим у вітчизняній юридичній науці. На ґрунтовному науковому рівні зазначене питання досліджували вітчизняні науковці: А.І. Берлач, П.С. Гагай, І.П. Голосніченко, А.В. Гуржій, В.К. Колпаков, О.І. Остапенко, І.Д. Пастух, К.О. Чижко, С.А. Ширіна

тощо. Проте більшість наукових праць присвячена кваліфікації адміністративних правопорушень у різних сферах суспільних відносин, із частковим аналізом теоретико-правових засад кваліфікації адміністративних деліктів загалом, що зумовило необхідність проведення цього дослідження.

Метою статті є дослідження теоретико-правових засад кваліфікації адміністративних правопорушень, а також формулювання пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняні адміністративісти визначають поняття кваліфікації адміністративних проступків по-різному. Спираючись на здобутки науки кримінального права, І. Голосніченко, М. Стахурський та Н. Золотарьова розуміють під нею «встановлення відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного проступку, передбаченого в Кодексі України про адміністративні правопорушення» [1, с. 27]. На думку В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, а також О.І. Остапенка, кваліфікація адміністративних проступків являє собою встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності між ознаками

вчинених дій чи бездіяльності й ознаками складу правопорушення, передбаченого адміністративним законодавством [2, с. 8; 3, с. 40]. Схожу дефініцію пропонують А.І. Берлач та О.М. Стороженко, на думку яких, кваліфікація адміністративного проступку (адміністративно-правова кваліфікація) – це встановлення й процесуальне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством [4, с. 7–8]. У свою чергу, П.С. Гагай розглядає кваліфікацію адміністративних деліктів як оцінку юридичного факту, що містить формальні ознаки адміністративного делікту, котра полягає у співвіднесенні такого діяння з відповідною нормою законодавства про адміністративні правопорушення та у необхідному юридичному реагуванні, встановленому вищезазначеним законодавством [5, с. 100]. А.В. Гуржій визначає кваліфікацію адміністративних правопорушень як встановлення відповідності ознак фактичного діяння ознакам складу правопорушення, передбаченого адміністративно-деліктним законодавством України [6].

До актуальних проблем кваліфікації адміністративних правопорушень варто віднести такі:

– доволі низький рівень знань чинного законодавства суб'єктами правозастосування (наприклад, співробітники Національної поліції мають нетривалу практику застосування адміністративно-деліктного законодавства і часто поверхові знання юридичних норм, що призводить до помилок у кваліфікації адміністративних правопорушень або непритягнення до відповідальності винуватих осіб);

– відсутність єдиної правової позиції щодо тлумачення окремих складів адміністративних правопорушень (на відміну від практики судового розгляду кримінальних справ, яка напрацьовується Верховним Судом України, практика судового розгляду справ про адміністративні правопорушення судами першої інстанції не набуває сталого характеру і не може отримати єдиної правової позиції (правового висновку) найвищої судової інстанції);

– помилки щодо суб'єкта чи об'єкта адміністративного правопорушення (наприклад, за ст. 164 КУпАП до адміністративної відповідальності притягується не власник, а продавець, реалізатор чи інший найманий працівник);

– недостатній рівень доктринальної бази для створення якісних науково-практичних коментарів, методичних матеріалів, які використовуються в процесі кваліфікації адміністративних правопорушень (більшість коментарів дуже швидко втрачають свою актуальність через численні та постійні зміни до адміністративно-деліктного законодавства).

Таким чином, із метою подолання названих проблем, у першу чергу, необхідно прийняти новий Кодекс України про адміністративні проступки, в якому всі адміністративні правопорушення будуть чітко систематизовані, їх склади виписані з урахуванням сучасних реалій, буде чітко регламентована процедура адміністративного розслідування (за аналогією до досудового слідства у кримінальних спра-

вах). Розроблені у минулі роки проекти вже морально застаріли. Так, один із проектів за № 5558 був поданий до парламенту ще 26 травня 2004 р. [7].

На відміну від чинного КУпАП, у вказаному проекті вперше встановлено адміністративну відповідальність юридичних осіб (ст. 19). Це, на думку розробників, викликано нагальною потребою ліквідувати прогалину в адміністративному законодавстві щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, оскільки на практиці вже існує низка законів, які передбачають таку відповідальність. Адміністративну відповідальність юридичних осіб передбачають санкції більше ніж 20 статей проекту.

Крім того, проектом Кодексу України про адміністративні проступки за № 5558 встановлено порядок розгляду справ про адміністративні проступки виключно судом, що є об'єктивно нераціональним. Перевантаження судів розглядом справ про всі адміністративні поступки може призвести до повного колапсу судочинства в Україні, порушення розумних строків розгляду інших справ.

Більш раціональним вбачається віднесення до юрисдикції суду справ про адміністративні проступки, суспільна шкідливість яких межує із суспільною небезпечністю злочину. Наприклад, нині до юрисдикції суду належить розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 130 КУпАП «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» [8], суспільна шкідливість яких не тільки не викладає сумніву, але й тяжіє до статусу суспільно-небезпечних діянь (у перспективному адміністративно-деліктному законодавстві вказане правопорушення пропонується віднести до категорії кримінальних проступків). Розгляд справ про більшість адміністративних правопорушень доцільніше віднести до юрисдикції органів публічної адміністрації з можливістю оскарження їх постанов до суду, що відповідає європейській практиці та сприятиме належному судовому контролю за правильною кваліфікацією адміністративних правопорушень.

К.О. Чишко зазначає, що адміністративно-правова кваліфікація у широкому розумінні – це процес пізнання та оцінювання зовнішніх ознак поведінки, що проводиться суб'єктами адміністративних правовідносин, і в результаті – віднесення діяння до адміністративного правопорушення чи невизнання його таким. Крім того, К.О. Чишко виділяє три стадії, за якими здійснюється кваліфікація адміністративних правопорушень. Першою стадією названо вибір адміністративно-деліктної норми, зміст якої відповідає вчиненому проступку. Другою стадією визнається визначення відповідності між юридичним складом обраної адміністративно-правової норми та юридично значущими ознаками протиправного посягання. Юридичне закріплення кваліфікації діяння названо її третьою, останньою стадією [9, с. 16–18]. Остання стадія, як вже було зазначено вище, більше стосується до третьої стадії правозастосування – прийняття (оформлення) правозастосовного акта.

Загалом погоджуючись із таким підходом К.О. Чишко до стадій адміністративно-правової кваліфікації, варто зазначити, що окремою стадією кваліфікації адміністративних правопорушень є тлумачення обраної та інших норм адміністративно-деліктного законодавства. Зміст деяких складів адміністративних правопорушень викладений у КУпАП надто узагальнено і потребує доктринального роз'яснення. У зв'язку із цим цікавою є думка І.Д. Пастуха, який зазначає, що суб'єктивний фактор впливає на тлумачення сутності деяких адміністративних стягнень [10]. Наприклад, суддя має дискреційні повноваження щодо застосування додаткового адміністративного стягнення. Згідно зі ст. 25 КУпАП «Основні і додаткові адміністративні стягнення» оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в ч. 1 ст. 24 цього Кодексу, можуть застосовуватися тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення [8]. Таким чином, у процесі кваліфікації адміністративного правопорушення вкрай важливо правильно оцінити об'єктивну та суб'єктивну сторони делікту, ступінь його суспільної шкідливості, з метою адекватного застосування додаткових стягнень у вигляді оплатного вилучення чи конфіскації предметів, які були знаряддям чи предметом правопорушення (наприклад, за ст. 133 КУпАП «Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті»).

Аналіз суб'єкту адміністративного правопорушення починається із визначення його правосуб'єктності (досягнення віку, з якого можливе притягнення особи до адміністративної відповідальності; осудності, тобто психічної здатності особи усвідомлювати свої дії та керувати ними), віднесення особи до категорії загальних чи спеціальних суб'єктів. Наступним кроком є визначення чіткого зв'язку особи із вчиненням адміністративним правопорушенням. Наприклад, ст. 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності» передбачає відповідальність за провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди) [8]. Таким чином, зважаючи на зміст вказаної статті, суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164 КУпАП, може бути лише та особа, яка безпосередньо здійснює провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного

виду господарської діяльності, тобто є організатором і основним виконавцем такої діяльності. Важливим є правильне встановлення суб'єкта правопорушення у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних із безпекою дорожнього руху.

Так, відповідно до ст. 14–1 КУпАП, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису притягаються власники (співвласники) транспортних засобів. За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, іншою особою, власник (співвласник) транспортного засобу може протягом десяти днів із дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи, вибув із його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки цих обставин виконання постанови про накладення адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила це правопорушення [8].

Таким чином, встановлення належного суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху пов'язано з рядом юридичних процедур, які може ініціювати власник транспортного засобу або особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Не менш важливим є чітке встановлення об'єкта адміністративного правопорушення. Так, ст. 173 КУпАП встановлює відповідальність за дрібне хуліганство, тобто нецензурну лайку в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші схожі дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян [8]. Формулювання «інші схожі дії» має оціночний характер, і до таких «схожих дій» можна віднести необмежену кількість дій особи в різних життєвих ситуаціях, тому важливою є наявність об'єкта правопорушення, а саме суспільних відносин у сфері забезпечення громадського порядку та спокою громадян (за таких умов об'єктом правопорушення виступають і сам «громадський порядок», і «спокій громадян», який можна визначити як сферу свободи та недоторканості людини). «Інші схожі дії» мають бути безпосередньо направлені на порушення громадського порядку або спокою громадян. У зв'язку із цим виникає питання щодо доцільності притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка, наприклад, із фізіологічних непереборних причин справляє свої природні потреби у громадському місці через відсутність доступних громадських туалетів. Ще складніше визначити факт «образливого чіпляння до громадян», адже це оціночне поняття може мати різні трактування, залежно від багатьох суб'єктивних чинників.

Не менш важливо встановити суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення, яка, як правило, проявляється у формі прямого умислу, проте здебільшого форма вини на правову оцінку вчиненого адміністративного правопорушення не впливає. Специфіка адміністративної відповідальності полягає у тому, що особа має усвідомлювати суспільну шкідливість свого діяння, однак на практиці вона може просто не знати про те, що порушує встановлені законом правила. Наприклад, особа без державної реєстрації здійснює систематичну реалізацію виробленої продукції чи надає платні послуги, що є ознакою підприємницької діяльності. Вказана особа через відсутність базових знань з економіки та державного управління може вважати свої дії цілком правомірними. Проте незнання закону не звільняє від юридичної відповідальності і така особа є суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164 КУпАП із формою вини у вигляді необережності: особа не знала, проте могла і мала знати про необхідність державної реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності для здійснення відповідного виду господарської діяльності.

Це ж стосується і таких правопорушень, як «Куріння тютюнових виробів у заборонених місцях» (ст. 175–1 КУпАП); «Придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення» (ст. 177 КУпАП); «Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння» (ст. 180 КУпАП); «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» (ст. 182) тощо. Деякі громадяни, які не цікавляться правовими та іншими новинами, ведуть асоціальний спосіб життя, можуть просто не замислюватися над тим, що коять вказані правопорушення.

Вчинення правопорушення через незнання законодавства, без умислу, можливе щодо новел КУпАП. Це, наприклад, ст. 173–3 КУпАП «Виготовлення та пропаганда георгіївської (гвардійської) стрічки»,

яка встановлює відповідальність за «публічне використання, демонстрацію або носіння георгіївської (гвардійської) стрічки чи її зображення» [8]. Ветерани війни через вікові зміни або з інших причин можуть не знати про цю нову заборону, встановлену в адміністративно-деліктному законодавстві.

Вирішальну роль у процесі кваліфікації адміністративних правопорушень, безумовно, відіграє аналіз об'єктивної сторони правопорушення, адже сама суть кваліфікації полягає у встановленні тотожності між ознаками адміністративного делікту, закріпленого в адміністративно-правовій нормі, й ознаками вчиненого протиправного діяння. Тобто аналіз об'єктивної сторони адміністративного правопорушення (часу, місця, способу, знарядь його вчинення) відбувається з послідовним співвідношенням кожного елементу діяння зі змістом диспозиції норми КУпАП.

Висновки. До актуальних проблем кваліфікації адміністративних правопорушень належать такі: доволі низький рівень знань чинного законодавства суб'єктами правозастосування; відсутність єдиної правової позиції щодо тлумачення окремих складів адміністративних правопорушень; значна кількість прогалин та колізій в адміністративно-деліктному праві; незначний рівень доктринальної бази для створення якісних науково-практичних коментарів, методичних матеріалів, які використовуються в процесі кваліфікації адміністративних правопорушень.

З метою подолання названих проблем, у першу чергу, необхідно прийняти новий Кодекс України про адміністративні проступки, в якому всі адміністративні правопорушення будуть чітко систематизовані, їх склади виписані з урахуванням сучасних реалій, чітко регламентована процедура адміністративного розслідування (за аналогією до досудового слідства у кримінальних справах). Розроблення пропозицій до нового Кодексу України про адміністративні проступки в частині регламентації процедури кваліфікації адміністративних правопорушень зумовлює перспективність подальшого дослідження цієї тематики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Голосніченко І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // Право України. – 2002. – № 2. – С. 26–30.
2. Колпаков В.К. Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2002. – № 5. – С. 7–15.
3. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: [навч.-практ. посібник] / О.І. Остапенко. – Л.: Львівськ. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 2000. – 73 с.
4. Берlach А. Теоретичні проблеми кваліфікації адміністративного делікту / А. Берlach, О. Стороженко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 5–8.
5. Гагай П.С. Адміністративно-правова кваліфікація та її зв'язок з адміністративним процесом / П.С. Гагай // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 99–104.
6. Гуржій А.В. Сутність і значення адміністративно-правової кваліфікації / А.В. Гуржій // Право і суспільство. Адміністративне право та адміністративна діяльність. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/1_2012/43.pdf.
7. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26 травня 2004 р. № 5558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.
9. Чижко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.О. Чижко; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2016. – 23 с.
10. Пастух І.Д. Проблеми кваліфікації та відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані із порушення правил дорожнього руху / І.Д. Пастух // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 705–710.