

УДК 342.9 (477)
DOI

О. О. Панова
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-3533-5076

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті визначено сутність і змістовні складові частини адміністративного правопорушення, встановлено особливості адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки України. Проаналізовано підходи учених-правознавців щодо розуміння сутності категорії «адміністративне правопорушення». З'ясовано, що фактична характеристика адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки може бути представлена двоєдиною системою, яка складається з підсистем зовнішніх і внутрішніх ознак. До останніх автор відносить ті, що характеризують його зміст, внутрішню складову частину й впливають з юридичних складів проступків у сфері публічної безпеки, а до зовнішніх – усі інші риси, які переважно стосуються зовнішнього вираження адміністративного правопорушення, здійснення посягання на об'єкти сфери публічної безпеки. Обґрунтовано, що караність проступку передбачає обов'язкове притягнення особи до адміністративної відповідальності й застосування до особи санкцій, унаслідок яких вона зазнає матеріальних втрат і моральних обмежень. Для того, щоб протиправні дії чи бездіяльність особи були визнані адміністративним правопорушенням, вони повинні бути вчинені деліктоздатною (осудною) особою, яка може нести адміністративну відповідальність і бути суб'єктом проступку, натомість діяння неосудної особи взагалі не визнаються правопорушеннями. Установлено, що ознака свідомої вольової поведінки особи передбачає, що процес вчинення правопорушення контролюється та усвідомлюється особою, а тому сам проступок добровільний. Така характеристика пов'язана з деліктоздатністю особи, тобто її спроможністю нести юридичну відповідальність за власні протиправні діяння, відповідати за них перед суспільством і державою та розуміти можливість настання шкідливих наслідків, що можуть відбуватися внаслідок вчинення делікту. Одночасно неусвідомлення та відсутність вольової ознаки унеможливають притягнення особи до відповідальності, навіть якщо її діяння за зовнішніми рисами схоже на правопорушення; прикладом може бути вчинення правопорушення малолітньою чи душевнохворою особою.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, публічна безпека, класифікація, делікт, юридичний склад правопорушення.

Panova O. O. ON THE CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY OF UKRAINE

There have been defined the essence and substantive components of an administrative offense in the article, there have also been established the features of administrative offenses in the field of public safety in Ukraine. The approaches of legal scholars regarding the understanding of the essence of the category of "administrative offense" have been analyzed. It has been found that the actual characteristics of administrative offenses in the field of public safety can be represented by a two-pronged system, which consists of subsystems of external and internal features. The author refers to the latter those that characterize its content, the internal component and the violations arising from the legal composition of offenses in the field of public security, and to the external ones – all the other features that mainly relate to the external expression of an administrative offense, the implementation of an encroachment on objects of the public security sphere. It has been substantiated that the punishability of a misconduct provides for the mandatory bringing of a person to administrative responsibility and the application of sanctions to a person, as a result of which she experiences material losses and moral restrictions. In order to recognize the unlawful actions or inaction of a person as an administrative offense, they must be committed by a person, who has the capacity to be held liable in tort (sane), who may bear administrative responsibility and be the subject of a misconduct, but the acts of an insane person are generally not recognized as offenses. It has been established that the sign of a person's conscious volitional behavior assumes that the process of committing an offense is controlled and recognized by a person, and therefore the offense itself is voluntary. This characteristic is related to the person's delictual dispositive capacity, that is, the ability to bear legal responsibility for unlawful acts, responsibility for them before society and the state and to understand the possibility of harmful consequences that may occur as a result of committing a tort. At the same time, lack of understanding and lack of willfulness make it impossible to bring a person to justice, even if his actions are similar in appearance to offenses; an example is the commission of an offense by a minor or mentally ill person.

Key words: administrative offense, public safety, classification, tort, elements of offence.

Постановка проблеми. Україна – незалежна, суверенна держава, яка базує свою внутрішню політику на пріоритетах підтримання прав і свобод людини й громадянина, співпраці між громадянами заради загальної національної безпеки держави. Проте все це неможливо без урегулю-

вання окремих елементів безпекового сектору держави. Саме зниження рівня конфліктних ситуацій і встановлення пріоритетності забезпечення публічної безпеки й порядку в комплексі дозволяє уникнути загострень у середині країни. Як відомо, одним із найефективніших способів установа-

механізму врегулювання відповідної сфери, де породжується велика кількість суспільних відносин, є можливість групування зазначених відносин залежно від певних обставин, факторів тощо, що надалі дозволить виокремити дієві засоби впливу й забезпечить ефективність державного механізму регулювання.

Мета й завдання публікації. Метою статті є встановлення класифікації адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки. Досягнення мети передбачає виконання таких завдань: здійснення аналізу підходів учених-правознавців щодо визначення сутності категорій «адміністративне правопорушення», «проступок», «публічна безпека»; формування авторського підходу щодо розуміння класифікації адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки; визначення змістовного наповнення адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретично-концептуальні засади визначення публічної безпеки й адміністративних правопорушень містяться в роботах українських і зарубіжних вчених різних історичних періодів: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексєєва, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.І. Веремеєнка, Б.М. Габричидзе, О.І. Галагана, І.П. Голосніченка, І.М. Даньшина, Є.В. Додіна, О.В. Дяченка, А.І. Єлістратова, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюк, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, В.М. Олійника, В.Ф. Опришка, В.Я. Тація, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики, В.А. Юсупова, О.Ю. Якимова, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської, О.В. Яценко й інших. Низку питань щодо адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі, в журналах і виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені класифікації адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки. Таким чином, викладене вище й визначає актуальність нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Обставини вчинення правопорушення як фактичної підстави притягнення до юридичної відповідальності визначають подальший хід процедури притягнення особи до такої відповідальності й безпосередньо впливають на її результат – обрання санкції, яка в перспективі буде застосована до особи правопорушника. На відміну від нормативних і документальних підстав, які є відносно стабільними й не змінюються залежно від кожного конкретного випадку, вчинене правопорушення є суто індивідуалізованим фактом, адже відрізняється за умовами, обставинами й суб'єктом проступку. Ознаки, якими характеризується правопорушення,

що частково формуються під впливом обставин його вчинення, відіграють важливу роль і для кваліфікації діяння особи як протиправного посягання та визнання її дій правопорушенням, передбаченим матеріальними нормами відповідних галузей права (кримінальної, адміністративної, цивільної, трудової та дисциплінарної). Таким чином, об'єктивне дослідження юридичної відповідальності не може відбуватись без визначення категорії правопорушення, яка є визначальною для подальшої реалізації механізму юридичної відповідальності. На значущості правопорушення опосередковано наголошено й у деліктному законодавстві: кожний законодавчий акт у тій чи іншій галузі права містить відповідну норму, яка розкриває сутність таких протизаконних посягань [1, с. 330].

Ураховуючи етимологічну природу категорії «правопорушення», слід наголосити, що аналіз загальної теорії права дозволяє говорити про відсутність єдиного доктринального визначення категорії «правопорушення». Так, М.С. Малєв зазначає, що правопорушення – це свідомий вольовий акт суспільно небезпечної протиправної поведінки [2, с. 6]. О.Ф. Скакун пропонує таке визначення: правопорушення – це діяння, яке тягне за собою відповідальність особи, яка вчинила його [3, с. 420]. Натомість Н.М. Мірошніченко, акумулюючи вище зазначені дефініції, визначає «правопорушення» як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене відповідною особою [4, с. 154].

Ширшого виду й змістовного наповнення категорії «правопорушення» у своїх трудах надає О.В. Мінченко, яка визначає термін як «винне, протиправне, суспільно небезпечне чи суспільно шкідливе діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що тягне юридичну відповідальність» [5, с. 225]. На наш погляд, таке тлумачення дозволяє виділити зазначене правове явище з-поміж інших правових відносин за сукупність притаманних виключно йому ознак. О.В. Мінченко звертає свою увагу на природу суб'єкта, що вчиняє протиправні дії, зазначаючи його можливість нести відповідальність за ті дії, що він вчиняє, і окремо акцентує на змістовному навантаженні тих дій, а саме «суспільно небезпечне чи суспільно шкідливе діяння»; усе це в повному об'ємі розкриває зміст категорії «правопорушення».

Розглядаючи ознаки адміністративного правопорушення в сукупному зв'язку з його змістом і структуроутворюючими елементами, що визначають юридичний склад адміністративного правопорушення, ми маємо можливість говорити про двоєдиність показників зовнішнього й внутрішнього в побудові адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки. В.Б. Авер'янов у своєму дослідженні звертає увагу на те, що

юридичний склад адміністративного правопорушення визначається як «закріплена нормами права сукупність ознак, за наявності яких відповідне протиправне діяння визначається саме як адміністративний проступок» [6, с. 214]. Аналізуючи зазначену дефініцію, слід зазначити, що тезаурус адміністративно-деліктного законодавства не містить у собі конкретно окреслену з винятковими умовами поведінку особи, а зазначає лише умовні загальні найсуттєвіші ознаки, які вирізняють одне правопорушення від іншого за опосередкованими ознаками.

Укладачі навчального посібника «Адміністративна відповідальність» зауважують, що адміністративне правопорушення являє собою «<...> систему обов'язкових об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, конструйованих за чотирма підсистемами, ознаки яких передбачені в диспозиціях норм законодавства, що встановлює адміністративну відповідальність» [7, с. 36]. Автори підручника «Адміністративне право» дають роз'яснення щодо зазначених підсистем, позиціонуючи їх з об'єктом, об'єктивною стороною, суб'єктом і суб'єктивною стороною проступку [8, с. 145]. Усе це дозволяє погодитись із думкою В.В. Середи, Ю.С. Назара, К.М. Костовської, які, надаючи свої коментарі під час розкриття змісту категорій «юридичний склад» та «адміністративне правопорушення», звертаючи увагу читачів на необхідність детального вивчення об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта й суб'єктивної сторони проступку, зазначають, що це «сприяє виявленню найістотніших ознак протиправних діянь, їх розмежуванню та встановленню справедливих санкцій; допомагає правозастосовчим органам правильно кваліфікувати правопорушення та вжити адекватних їм заходів впливу; дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян» [9, с. 172].

Таким чином, розглядаючи адміністративні правопорушення у сфері публічної безпеки, слід говорити про кореляцію ряду ознак зовнішнього й внутрішнього характеру, що в поєднанні утворюють собою розмежування деліктів у сфері публічної безпеки. Так, говорячи про внутрішні ознаки, ми маємо на увазі особливості юридичного складу, що під час розкриття його змісту й внутрішнього забарвлення утворюють склад адміністративного правопорушення у сфері публічної безпеки. Натомість зовнішні ознаки візуалізуються конкретним посяганням правопорушника на суспільні відносини у сфері публічної безпеки (дією або бездіянням). Отже, для досягнення завдань, що стоять у нашому дослідженні, необхідний розгляд сукупних детермінантів ознак категорій «юридичний склад» і «правопорушення» з огляду на відносини, що впливають з адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки.

Говорячи про юридичний склад адміністративного правопорушення, слід виходити із чисельних робіт учених-адміністративістів, які наголошували на існуванні загального доктринального визначення поділу юридичних складів на основні й кваліфіковані (замовлені факторами небезпеки залежності від її ступеня); однозначні й альтернативні (залежать від структури складу); за особливостями конструкції (описові й бланкетні); залежно від характеру шкоди (матеріальні й формальні); залежно від суб'єкта проступку (особисті й службові) [10, с. 39; 11, с. 8; 7, с. 36–38]. Установимо дзеркальне відбиття зазначених юридичних складів крізь призму суспільних відносин, що виникають у сфері публічної безпеки.

Основні склади адміністративних правопорушень переважають в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення – вони закріплюють опис основних елементів складу правопорушення без будь-якої деталізації, кваліфіковані склади «доповнюють основні, за їх наявності діяння повинно бути кваліфіковане за статтею, що передбачає суворіше покарання» [10, с. 39]. Адміністративні правопорушення, які мають однозначну структуру юридичного складу, передбачають вчинення особою сукупності дій (або бездіяльність), які становлять єдине діяння, водночас альтернативні склади – це декілька протиправних діянь особи. Для кваліфікації дій або бездіяльності особи як адміністративного правопорушення у випадку, якщо такий юридичний склад є альтернативним, не важливо, чи буде вчинено одне з перелічених діянь або їх сукупність. Склади адміністративних правопорушень, в яких чітко описано протиправне діяння, називаються описовими, на противагу банкетні юридичні склади містять відсылну норму на іншу статтю, яка може знаходитись у тому ж чи іншому нормативно-правовому акті. Адміністративний проступок буде мати матеріальний склад у тому випадку, коли його здійснення зможе завдати конкретну матеріальну шкоду внаслідок такого посягання, за формального складу матеріальна шкода не завдається, а посягання, як правило, спрямоване на суспільні цінності, звичаї та правила (моральний аспект). Щодо суб'єкта адміністративного правопорушення, то, коли воно вчинюється посадовою особою, на це, як правило, прямо вказується в нормі конкретної статті (службовий склад адміністративного правопорушення), якщо ж такої деталізації немає, то необхідно враховувати, що він може бути вчинений будь-яким суб'єктом, тобто фізичною чи юридичною особою. Ураховуючи наведену класифікацію складів адміністративних правопорушень та екстраполюючи її на адміністративні правопорушення у сфері публічної безпеки, які систематизовані в Главі 14 Кодексу України про правопорушення, вважаємо можливим класифікувати їх юридичні склади (табл. 1) [1, с. 337–338].

Таблиця 1

Класифікація юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки

Критерії класифікації:	Види юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки:					
	Основні			Кваліфіковані		
	ст. 173; ч. 1 ст. 173-3; ст. 174; ст. 176; ч. 1 ст. 178; ч. 1 ст. 180-1; ч. 1 ст. 181-2; ч. 1 ст. 183-1; ч. 3 ст. 184; ст. 175-2;	ст. 173-1; ч. 1 ст. 173-4; ст. 175; ст. 177; ч. 1 ст. 179; ч. 1 ст. 181; ч. 1 ст. 182; ст. 183-2; ч. 5 ст. 184;	ч. 1 ст. 173-2; ч. 5 ст. 173-4; ч. 1 ст. 175-1; ч. 1 ст. 177-2; ст. 180; ч. 1 ст. 181-1; ст. 183 ч. 1 ст. 184; ч. 7 ст. 184;	ч. 2 ст. 173-2; ч. 3 ст. 173-4; ч. 2 ст. 177-2; ч. 2 ст. 179; ч. 3 ст. 181; ч. 2 ст. 183-1;	ч. 2 ст. 173-3; ч. 4 ст. 173-4; ч. 2 ст. 178; ч. 2 ст. 180-1; ч. 2 ст. 181-1; ч. 3 ст. 183-1;	ч. 2 ст. 173-4; ч. 2 ст. 178; ч. 2 ст. 181; ч. 2 ст. 181-2; ст. 184; ч. 2 ст. 182;
– залежно від ступеня суспільної небезпеки	Однозначні			Альтернативні		
	ст. 173; ст. 175; ст. 180; ст. 182; ст. 183-2;	ст. 173-1; ст. 175-1; ст. 180-1; ст. 183; ст. 184;	ст. 173-4; ст. 177; ст. 181; ст. 183-1;	ст. 173-2; ст. 176; ст. 179;	ст. 173-3; ст. 177-2; ст. 175-2;	ст. 174; ст. 178;
– залежно від структури складу	Описові			Бланкетні		
	ст. 173; ч. 1 ст. 173-3; ст. 174; ст. 175-2; ст. 177-2; ст. 180; ч. 3 ст. 181; ст. 183; ч. 5 ст. 184;	ст. 173-1; ч. 1 ст. 173-4; ст. 175; ст. 176; ч. 1 ст. 178; ст. 180-1; ч. 1 ст. 181-1; ст. 183-1; ч. 7 ст. 184;	ч. 1 ст. 173-2; ч. 5 ст. 173-4; ч. 1 ст. 175-1; ст. 177; ст. 179; ч. 1 ст. 181; ст. 181-2; ст. 183-2;	ч. 2 ст. 173-2; ч. 3 ст. 173-4; ч. 2 ст. 181; ч. 1 ст. 184; ч. 4 ст. 184; ст. 182; ч. 3 ст. 178;	ч. 4 ст. 173-4; ч. 2 ст. 181-1; ч. 2 ст. 184; ч. 5 ст. 184; ч. 2 ст. 180-1;	ч. 2 ст. 175-1; ст. 182; ч. 3 ст. 184; ч. 2 ст. 183-1; ч. 2 ст. 178;
– за особливостями конструкції	Матеріальні			Формальні		
		ст. 183-1;		ст. 173; ст. 173-3; ст. 175; ст. 177; ст. 179; ст. 181; ст. 183; ст. 175-2;	ст. 173-1; ст. 173-4; ст. 175-1; ст. 177-2; ст. 180; ст. 181-1; ст. 183-2;	ч. 1 ст. 173-2; ст. 174; ст. 176; ст. 178; ст. 180-1; ст. 181-2; ст. 184;
– залежно від характеру шкоди	Особисті			Службові		
	ст. 173; ст. 173-3; ч. 3 ст. 173-4; ст. 175; ст. 177; ст. 180; ст. 181-1; ст. 183-1;	ст. 173-1; ч. 1 ст. 173-4; ч. 4 ст. 173-4; ст. 175-1; ст. 177-2; ст. 180-1; ст. 181-2; ст. 183-2;	ч. 1 ст. 173-2; ч. 2 ст. 173-4; ст. 174; ст. 176; ст. 178; ст. 181; ст. 183; ст. 184;	ч. 5 ст. 173-4;	ст. 179;	ст. 175-2;

Між тим в окремих випадках класифікувати юридичні склади адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки можна лише умовно. Так, наприклад, суб'єктом проступку в деяких випадках може бути не тільки фізична чи посадова особа, а і юридична особа. Насамперед маємо на увазі ст. 175-2 («Здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки»), ч. 2 ст. 177-2 («Реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, а так само обладнання для їх вироблення»), ст. 180-1 («Порушення порядку перебування дітей у закладах, в яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування»), ст. 182 («Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях») Кодексу України про адміністративні правопорушення [1, с. 340–341].

Висновки. Таким чином, зазначена класифікація дозволить надати ґрунтовну оцінку суспільним відносинам у сфері публічної безпеки й виробити ефективні механізми впливу на зазначену сферу з урахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів, що є частиною юридичного складу адміністративного правопорушення, яке виникає у сфері публічної безпеки, задля мінімізації сил і засобів, котрі витрачаються на попередження, припинен-

ня та усунення наслідків зазначених проступків для суспільства й держави в цілому.

Література

1. Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків : ФОП Панов А.М., 2018. 510 с.
2. Малєин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. Москва : Юрид. лит., 1985. 192 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
4. Мірошніченко Н.М. Щодо визначення поняття «кримінальне правопорушення». *Право і суспільство*. 2015. № 6 (2). С. 153–157.
5. Теорія держави та права : навчальний посібник. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
7. Бородін І.Л., Бортнік В.А. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Київ : Персонал, 2011. 136 с.
8. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломєць. Київ : Істина, 2008. 457 с.
9. Серєда В.В., Назар Ю.С., Костовська К.М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
10. Серєда В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
11. Колпаков В.К. Склад адміністративного проступку: поняття та види. *Вісник кваліфікаційної комісії суддів України*. 2014. № 1. С. 8–12.