

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

CURRENT PROBLEMS OF QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Коваленко Л.П., д.ю.н., професор,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Мартинівський В.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем кваліфікації адміністративних правопорушень. Актуальними проблемами кваліфікації адміністративних правопорушень є відсутність законодавчого визначення поняття кваліфікації адміністративних правопорушень, процедур, алгоритму проведення кваліфікації адміністративних правопорушень стадійно(поетапно), чітких приписів для суб'єктів публічного адміністрування їх правового статусу здійснення такої діяльності, часто неправомірні дії або бездіяльність має одночасно ознаки декількох деліктних адміністративно-правових норм. Іноді одна з таких норм протирічить іншій, іноді норми не знаходяться в протиріччі, але охоплюють одне теж саме діяння, виникає «конкуренція» адміністративно-правових норм. Кваліфікація протиправного діяння це співвідношення законодавчих приписів ознак(особливостей), які характеризують кожен з елементів складу (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона) с ознаками (особливостями) конкретного суспільно караного діяння у тому вигляді, в якому вони встановлені в процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності. Начальна стадія (етап) кваліфікації адміністративних правопорушень включає в себе вибір із великої кількості фактичних обставин, встановлених по справі про адміністративне правопорушення, тих, які мають правове значення, і їх систематизація.

Другий етап процесу кваліфікації адміністративного правопорушення полягає у визначенні всіх можливих конструкцій складів, які можна порівняти з фактичними обставинами справи, встановленою на даний час провадження по цій справі. Третя стадія (етап) кваліфікації адміністративного правопорушення пов'язана з необхідністю виявлення однорідних (близьких) складів, які можуть «конкурувати» з тим що розглядається і мати відношення до даної події. Четверта стадія (етап) кваліфікації адміністративного правопорушення – це встановлення того складу, який повністю відповідає фактичній підставі для всіх об'єктивних та суб'єктивних характеристик. Запропоновано внесення змін та доповнень до законодавства про кваліфікацію адміністративних правопорушень.

Ключові слова: кваліфікація адміністративних правопорушень, суб'єкти публічного адміністрування, адміністративно-правова норма.

The article is devoted to the coverage of one of the current theoretical methodological problems of qualification of administrative offenses. Topical problems of qualification of administrative offenses are the lack of a legislative definition of the concept of qualification of administrative offenses, procedures, algorithm of qualification of administrative offenses stages (in stages), clear prescriptions for the subjects of public administration of their legal status of such activities, often misconduct or inactivity. Sometimes one of these norms contradicts the other, sometimes the rules are not in contradiction, but one thing is covered by one thing, there is a "competition" of administrative and legal norms. The qualification of unlawful act is the ratio of legislative prescriptions of features (features) that characterize the proximity of the elements of the syllable (object, objective side, subject, subjective side) with the characteristics (features) of a specific socially punished act in the form in which they are established in the process of administrative and legal activity. The initial stage (stage) of the qualification of administrative offenses includes the choice from a large number of factual circumstances established in the case of administrative offenses, those of which are of legal importance and their systematization.

The second stage of the process of qualification of an administrative offense is to identify all possible constructions of warehouses, which can be compared with the actual circumstances of the case established by the current proceedings in this case. The third stage (stage) of qualification of an administrative offense is related to the need to identify homogeneous (close) compositions that can "compete" with what is considered and related to this event. The fourth stage (stage) of qualification of an administrative offense is the establishment of a composition that fully corresponds to the actual basis for all objective and subjective characteristics. Amendments to the legislation on qualification of administrative offenses are proposed.

Key words: qualification of administrative offenses, public administration subjects, administrative and legal norm.

Кваліфікація адміністративного правопорушення це адміністративно-правова характеристика певної соціально шкідливої дії(бездіяльності), яка встановлює наявність ознак здійсненої дії(бездіяльності) ознакам складу правопорушення відповідно до конкретної норми Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення чи іншого закону (далі – КУпАП)[1]. Термін «кваліфікація» (від лат. *qualitas* – якість і *facio* – роблю) означає оцінку діяльності осіб відповідно до визначених критеріїв (з точки зору моралі, рівня готовності до виконання певного завдання). Цей термін найбільш широко використовується в законах, і в таких галузях, як адміністративне, інформаційне право, де він частіше використовується в адміністративно-деліктному сенсі, стосується не лише соціальних явищ публічного адміністрування, але і до тих, які відповідно до закону можуть бути віднесені до правопорушень, визначає вид і тяжкість неправомірної дії і рівень суспільної караності і інші ознаки, які дозволяють надати юридичну оцінку дій бездіяльності суб'єкта.

Наразі кваліфікація адміністративних правопорушень базується іноді на філософських категоріях конкретної або абстрактної, спеціальної або універсальної, абсолютної та відносної істини. У практичній діяльності особи будь-який об'єкт, з яким вона перебуває в контакт, з'являється перед ним як єдиний. Потім з'ясовується, що ряд об'єктів мають повторні ознаки, що дозволяє їх об'єднання в певні види або групи, які, по відношенню до кожного з об'єктів, діють як особливі. Інші об'єкти знаходять функції, притаманні їм усім без винятку – це універсально.

У цьому сенсі концепція певного правопорушення відповідає філософській категорії єдиного правопорушення. Як і будь-яке певне адміністративне правопорушення, характеризується сукупністю лише йому притаманних ознак. У адміністративній та юрисдикційній діяльності. В адміністративно-юрисдикційній діяльності для дослідження правопорушення правопорушення з великої кількості ознак виокремлюються лише ті, на які безпосередньо вказує нормативне закріплення в КУпАП. Наприклад: «Стаття 247. Обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 Кодексу;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особи у кримінальному провадженні по даному факту;
- 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі;
- 10) проходження військової служби особою, щодо якої розпочато провадження в справі про адміністративне правопорушення, передбачене статтями 210 і 210-1 Кодексу» [2].

Очевидно, що в кожному випадку адміністративного правопорушення є низка обставин, що мають кваліфікацію адміністративного правопорушення, є фактичною основою для цього. Сам по собі факт визнання особою вини у вчиненні адміністративного правопорушення не може бути достатнім доказом та не звільняє від обов'язку надання особами, уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення, відповідного доказового забезпечення, що передбачає такий рівень доказування, який не залишає жодних розумних сумнівів щодо доведеності вини [3].

Склад адміністративного правопорушення – це сукупність передбачених КУПАП, або іншим законодавством про адміністративні правопорушення об'єктивних та суб'єктивних ознак, що характеризують соціально шкідливий вчинок як адміністративне правопорушення. До зазначених ознак(елементів) належать: об'єкт та об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення [4].

Таким чином, кваліфікація – це певна система ознак адміністративного правопорушення. Він відображає характерні внутрішні зв'язки елементів, які його утворюють. Особливість кваліфікації адміністративного правопорушення полягає в тому, що двох абсолютно однакових кваліфікацій не можуть існувати, кваліфікацій всіх без винятку.

Адміністративні правопорушення відрізняються принаймні однією особливістю, яка дозволяє відокремити певний вид проступків від інших видів або відрізнити від інших правопорушень, в тому числі від злочинів. Ця юридична конструкція має основну цінність для кваліфікації адміністративних правопорушень, іншими словами, це його юридична основа.

Теорія права щодо складу адміністративного правопорушення дозволяє визначити принципи кваліфікації, тобто основні загальні правила, які повинні бути підпорядковані цій діяльності кожного суб'єкта публічного адміністрування та для кожного випадку адміністративного правопорушення, незалежно від його характеристик, включаючи вимогу точності та повноти кваліфікацій.

Точність кваліфікації адміністративного правопорушення означає, що її результати повинні відображатися

у відповідному процедурному документі у вигляді посилання не лише на статті КУПАП, присвячені відповідному виду правопорушень, а й відповідну її частину, і якщо в цій частині є пункти, то і на них має бути посилання. Кваліфікація в повному обсязі означає, що юридичній оцінці відповідно до норм КУПАП підлягають: всі, без винятку, дії, вчинені фізичними особами чи юридичними особами у їх сукупності; якщо закон містить кілька кваліфікаційних ознак, повинні бути посилання на всі норми, кожна із ознак має згадуватися в процедурному документі; якщо правопорушення тягне за собою різні шкідливі наслідки, і кожен з них має юридичне значення, кожен із наслідків повинен бути визначений, вказаний та оцінений з позицій КУПАП або іншого закону щодо адміністративних правопорушень.

Для того, щоб визначити вину за адміністративне правопорушення та визначити міру справедливого покарання, необхідно точно встановити та вказати, яка адміністративно-правова норма порушена та склад адміністративного правопорушення. Така ціль досягається завдяки кваліфікації адміністративних правопорушень.

У широкому розумінні поняття кваліфікувати – це означає визначити, до якого типу, видів, категорії, це явище належить за його якісними ознаками. У царині юридичних правовідносин кваліфікувати означає обирати певну правову норму, закріплене законом правило, яке даний випадок передбачає. Іншими словами, визначає, під яке правило підпадає цей випадок.

Кваліфікувати адміністративне правопорушення означає вирішити, яка чинна адміністративно-правова норма регулює дію(бездіяльність), з приводу якої порушено справу про адміністративне правопорушення і вирішується провадження, дати правову оцінку суб'єктом публічного адміністрування на підставі адміністративного законодавства про його правомірність, чітко, конкретно вказати в процесуальних документах (протоколі про адміністративні правопорушення, постанові про накладення адміністративного стягнення та інших), де саме, закріплена адміністративно-правова норма в якій статті, частині статті, абзаці та пункті нормативно-правового акту. Надати назву чинного нормативно-правового акту.

Наслідки неналежної кваліфікації адміністративного правопорушення на різних етапах провадження визначаються по-різному.

Наприклад, протокол про адміністративне правопорушення містить неправильну кваліфікацію правопорушення, суб'єкт публічного адміністрування має право прийняти рішення про притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до належної кваліфікації. Крім того, подія, зазначена в протоколі, та подані докази, повинні бути достатніми доказами для визначення іншої кваліфікації протиправного діяння.

Важливе значення має кваліфікація адміністративних правопорушень, яка надається Верховним Судом, та іншими судами. На нашу думку, вищезазначені новели адміністративного законодавства сприяють розвитку правової держави.

Кваліфікація адміністративних правопорушень, яка пропонується в науковій та освітній літературі спеціалістами в галузі адміністративного права як науковців-теоретиків та практиків, називається доктринальною. Але вона не має юридичного значення щодо конкретного провадження по справі про адміністративне правопорушення.

У випадках, коли на практиці виникають труднощі в кваліфікації адміністративних правопорушень, знання не лише самого адміністративного права, а й, наприклад, фінансового, інформаційного та екологічного права. У зв'язку з цим сторони можуть скористатися результатами досліджень вчених-юристів у певній галузі знань. Однак слід зазначити, що думки вчених, як правило, не можуть мати юридичного значення.

Інтелектуальна логічна діяльність посадової особи, яка кваліфікувала адміністративне правопорушення має кілька стадій (етапів), які в їх сукупності називаються кваліфікаційним процесом, який, на жаль, не чітко регламентується законодавством, що призводить до помилок в кваліфікації, порушень прав громадян України, неможливості притягнути правопорушників до відповідальності.

На нашу думку, початкова стадія (етап) в цьому процесі виражається у виборі із великої кількості фактичних обставин, встановлених по справі про адміністративне правопорушення, тих, які мають правове значення, і їх систематизація.

Процедурні документи, складені у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, містять інформацію, яка безпосередньо відображає не лише ознаки складу адміністративного правопорушення, але й докази, за допомогою яких ці ознаки встановлено – обставини, а також шлях, який пройшло провадження по справі, перш ніж в результаті було достовірно встановлено данні обставини, які в ходять в предмет доказування по кожній конкретній справі про адміністративне правопорушення.

Ступінь складності правозастосовної оціночної діяльності на цьому етапі залежить від того, хто її здійснює, хто здійснював провадження про адміністративне правопорушення, коли проводили збір та перевірку доказів провадження (наприклад, посадова особа перед винесенням рішення про передачу справи про адміністративне правопорушення за підвідомчістю) або суддя, який не порушував справу, але її розглядає.

Посадова особа, яка збрала достатню кількість даних для проміжного або остаточного процедурного акту, що вимагає кваліфікації адміністративного правопорушення, вже орієнтована в тому, які фактичні обставини мають процедурне значення, оскільки він сам виявив ці обставини в процесі доказування. Особа, яка здійснює адміністративно-юрисдикційну діяльність, зобов'язана надати юридичну оцінку діяльності посадової особи, яка склала протокол з точки зору матеріального і процесуального адміністративного права.

Другий етап процесу кваліфікації адміністративного правопорушення полягає у визначенні всіх можливих конструкцій складів, які можна порівняти з фактичними обставинами справи, встановленою на даний час провадження по цій справі. Внаслідок цієї діяльності коло правових норм звужуються, принаймні в межах КУпАП, що віддзеркалюють родові або видові об'єкти адміністративного правопорушення.

Третя стадія (етап) кваліфікації адміністративного правопорушення пов'язана з необхідністю виявлення однорідних (близьких) складів, які можуть «конкурувати» з тим що розглядається і мати відношення до даної події. Отже, якщо, внаслідок порушення водієм транспортного засобу, Правил дорожнього руху було встановлено потерпілу особу, то посадова особа яка розглядає таку справу, має право залежно від ступеня шкоди здоров'ю потерпілого, кваліфікувати такі дії водія як адміністративне правопорушення, у випадку незначної чи помірної шкоди для особи. Але у разі серйозної шкоди здоров'ю потерпілому чи смерті необхідно вирішити питання передачі справи до

правоохоронних органів для притягнення порушника до кримінальної відповідальності.

Четверта стадія (етап) кваліфікації адміністративного правопорушення – це встановлення того складу, який повністю відповідає фактичній підставі для всіх об'єктивних та суб'єктивних характеристик. Всю повноту відповідальності за юридичну кваліфікацію адміністративного правопорушення, також як і за вирішення інших питань по справі про адміністративне правопорушення, одноосібно відповідає та особа, яка розглядає та виносить рішення по справі.

Кваліфікація адміністративного правопорушення має фундаментальне значення для вирішення провадження по справі про адміністративне правопорушення по суті. Від кваліфікації залежить вибір адміністративного стягнення суб'єктом публічного адміністрування що буде накладено на правопорушника, або навпаки винесення постанови про закриття провадження по справі.

Таким чином, помилка в кваліфікації адміністративного правопорушення передбачає винесення помилкового рішення по справі про адміністративне правопорушення. Така помилка, виявлена апеляційним судом, тягне за собою зміну або скасування рішення, призводить до порушення прав фізичних або юридичних осіб.

Отже, кваліфікація адміністративного правопорушення це оцінка, визначення певних юридичних фактів об'єктивної дійсності дії або бездіяльності особи, спеціально уповноваженої особою на підставі процедурного адміністративного законодавства. Кваліфікацію адміністративних правопорушень можна розглядати як певну сукупність чотирьох стадій (етапів).

Кваліфікація протиправного діяння це співвідношення законодавчих приписів ознак(особливостей), які характеризують кожен з елементів складу (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона) с ознаками (особливостями) конкретного суспільно караного діяння у тому вигляді, в якому вони встановлені в процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Постійне посилення адміністративної відповідальності не виключає проблеми кваліфікації адміністративних правопорушень, невідворотності принципу відповідальності за скоєне правопорушення. Саме реалізація принципу невідворотності накладення стягнення на правопорушника неможливе без правильної кваліфікації правопорушення.

На жаль, адміністративне законодавство має ряд проблем, часто неправомірні дії або бездіяльність має одночасно ознаки декількох деліктних адміністративно-правових норм. Іноді одна з таких норм протирічить іншій, іноді норми не знаходяться в протиріччі, але охоплюють одне теж саме діяння, виникає «конкуренція» адміністративно-правових норм. Для правильної правової оцінки діяння, в таких ситуаціях, необхідно обирати одну із норм.

На підставі вищевикладеного, на нашу думку, необхідно на законодавчому рівні закріпити поняття кваліфікації адміністративних правопорушень, чітко регламентувати для суб'єктів публічного адміністрування алгоритм такої кваліфікації адміністративних правопорушень, регламентувавши його в підзаконному нормативно-правовому акті (правили, інструкції).

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України*ської РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Постанова Київського апеляційного суду від 01 грудня 2021 року у справі № 761/35181/21 / https://reyestr.court.gov.ua/Review/101655644?fbclid=IwAR1WINSF_FSCmvdHXqNMkywipdVWkI5E0bRwLFzQfbhLzT78At0Yx9JvAUK.
4. Коваленко Л.П., Мартиновський В.В. Кваліфікація Адміністративних правопорушень за об'єктивними елементами юридичного складу. «Ампаро» № 2 (2024). С. 34-44.