

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЧИШКО КАТЕРИНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ
ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА
ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, професор
САЛМАНОВА Олена Юріївна,
Харківський національний
університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративного
права і процесу факультету № 3.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
КОНСТАНТИНОВ Сергій Федорович,
Національна академія внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративної
діяльності;

кандидат юридичних наук
ЧЕРНЕЦКИЙ Олександр Леонідович
Територіальний сервісний центр № 6348
Регіонального сервісного центру
МВС України в Харківській області,
оператор комп'ютерного набору.

Захист відбудеться 1 листопада 2016 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л.Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л.Ландау, 27.

Автореферат розісланий 30 вересня 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Серед найбільш важливих соціальних цінностей особливе місце належить громадському порядку та громадській безпеці, від рівня забезпечення яких значною мірою залежить реалізація громадянами своїх прав і свобод. Відтак забезпечення та підтримання громадського порядку та безпеки – одне з головних завдань держави, яка використовує для його реалізації комплекс різноманітних засобів, в тому числі правових. Одним із найбільш ефективних з них є заходи адміністративної відповідальності, яка настає за вчинення адміністративних правопорушень і полягає у застосуванні до порушників адміністративних стягнень. Зазначені стягнення мають застосовуватись у точній відповідності до вимог закону, що вимагає від суб'єктів юрисдикції мати відповідні знання і уміння щодо правильної кваліфікації цих правопорушень. Тобто правильна кваліфікація того чи іншого діяння – це запорука дотримання прав особи, уникнення від неправомірного притягнення її до адміністративної відповідальності. В той же час, незважаючи на велику соціальну значущість правової кваліфікації правопорушень, теоретичне осмислення її сутності та процедур потребує подальшого розвитку.

Загальні питання відповідальності за адміністративні правопорушення, в тому числі їх кваліфікації, розглядали у своїх працях такі вчені як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.Ю. Басов, О.І. Беспалова, А.І. Берlach, Ю.П. Битяк, Ф.Г. Бурчак, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, В.В. Доненко, В.В. Зуй, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.П. Ключниченко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константинов, І.М. Копотун, М.Й. Коржанський, О.В. Кузьменко, К.Б. Левченко, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, О.М. Музичук, В.О. Навроцький, М.С. Небеська, Є.Б.Ольховський, О.І. Остапенко, А.М. Подоляка, О.Ю. Салманова, О.Ю. Синявська, В.Ю. Стороженко, В.Я. Тацій, В.Г. Фатхутдінов, О.Л. Чернецький та ін. Проте, незважаючи на активізацію наукових досліджень з цих питань, кваліфікація адміністративних правопорушень в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки є недостатньо дослідженою і викликає багато запитань на практиці.

Таким чином, необхідність забезпечення законності та ефективності адміністративної відповідальності, удосконалення вітчизняного законодавства про адміністративні правопорушення та

практики його застосування, недостатність розробки цих питань на теоретичному рівні обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності та особливостей адміністративно-правової кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 1.3, 3.1, 4.1 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, пп. 1.2, 1.4, 3.1, 4.1 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених Вченою радою ХНУВС 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ «Адміністративна діяльність ОВС» (державна реєстрація № 0113U008186) і «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державна реєстрація № 0113U008197).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності та особливостей, теоретичних і практичних засад, процедури адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а також шляхів її удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- з'ясувати закономірності становлення та розвитку теорії адміністративно-правової кваліфікації;
- охарактеризувати громадський порядок та громадську безпеку як об'єкт адміністративно-правового забезпечення;
- визначити сутність, значення та принципи кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки як різновиду адміністративно-правової кваліфікації;
- встановити сучасний стан вітчизняного законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки та його значення для кваліфікації зазначених правопорушень;
- окреслити види та надати характеристику юридичних складів адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- визначити критерії відмежування адміністративних

правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки від однорідних кримінальних правопорушень;

- окреслити коло суб'єктів кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, та їх компетенцію;

- розкрити зміст та порядок кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку;

- сформулювати перспективи розвитку законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;

- узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правової кваліфікації правопорушень та визначити можливість його використання в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються з приводу здійснення адміністративно-правової кваліфікації адміністративних правопорушень.

Предмет дослідження становить адміністративно-правова кваліфікація адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальнонаукові (емпіричні та теоретичні) та конкретнонаукові методи дослідження. Зокрема історико-правовий і порівняльно-історичний методи (підрозділи 1.1, 1.4, 3.1, 3.2) використовувались з метою виявлення закономірностей розвитку та становлення інституту адміністративно-правової кваліфікації, а також виокремлення спільного та відмінного між ними; для дослідження співвідношення та змісту понять, розробку чи уточнення останніх були використані методи операціоналізації понять і термінологічного аналізу (підрозділи 1.2, 2.1, 2.4); структурно-функціональний метод і метод класифікації було використано для розділення системи на складові елементи, їх опису, пояснення, встановлення взаємозалежності, поглиблення знань і виведення нових положень (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.3, 2.4); за допомогою системно-діяльнісного методу розкривається практичне значення кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, через компонентний склад людської діяльності (потреба, суб'єкт, об'єкт, процеси, умови, результат) (підрозділи 1.3, 2.2, 3.4); догматичний метод у процесі дослідження став основним під час формування теоретичних положень і застосування норм права (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.4, 3.1).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують діяльність суб'єктів кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Емпіричну базу становлять узагальнення практичної діяльності зазначених суб'єктів, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень сутності та особливостей кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

- з'ясовано закономірності становлення та розвитку теорії адміністративно-правової кваліфікації, встановлено теоретичне підґрунтя проведення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;

- визначено перспективи розвитку законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, обґрунтовано необхідність внесення змін і доповнень до глави 14 КУпАП, виходячи з сучасних потреб суспільства, та удосконалення деяких законодавчих актів, які стосуються сфери забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;

удосконалено:

- характеристику громадського порядку та громадської безпеки як об'єктів адміністративно-правового забезпечення, зокрема під громадським порядком пропонується розуміти певну систему суспільних відносин, що забезпечує можливість реалізації прав і свобод людини, а також виконання обов'язків, що регулюється нормами права з дотриманням норм моралі та звичаєвого права, створюючи дисципліну в суспільстві шляхом забезпечення державними заходами; громадська безпека визначається як суспільні відносини адміністративно-правового (управлінського) характеру з приводу забезпечення миру та безпеки у побутовому житті та при виникненні екстремальних ситуацій, шляхом прийняття переважно

підзаконних нормативно-правових актів (інструкцій, постанов, розпоряджень) та забезпечення їх дії встановленням адміністративної відповідальності та роботою державних органів і громадських організацій;

- визначення сутності кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки як діяльності спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналізу, узагальнення та співставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення, які посягають на суспільні відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, та застосування передбаченої законом санкції, а також її значення та принципів;

- встановлення сучасного стану вітчизняного законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки та його значення для кваліфікації зазначених правопорушень, зроблено висновок, що за тридцять років редакція КУпАП змінювалась багато разів, але внутрішній зміст Кодексу особливо не змінився, що на сьогодні має негативні наслідки, оскільки «радянське минуле» не зовсім сумісне з побудовою нової демократичної, правової держави;

- розуміння видів та специфіки компетенції суб'єктів кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, яких поділено на дві групи: суб'єкти, які проводять первинну кваліфікацію (посадові особи органів Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки, посадові особи, уповноважені виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, та ін.), суб'єкти, які здійснюють остаточну кваліфікацію (адміністративні комісії, судді, посадові особи Національної поліції, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, та ін.);

дістали подальшого розвитку:

- характеристика юридичних складів адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, до яких віднесено правопорушення, передбачені главою 14 КУпАП;

- визначення критеріїв відмежування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки від однорідних кримінальних правопорушень,

якими є конкретні об'єктивні та суб'єктивні ознаки цих діянь;

- розуміння змісту та характеристику порядку кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, процедуру адміністративно-правової кваліфікації визначено як встановлений адміністративно-правовими нормами порядок діяльності уповноважених адміністративно-юрисдикційних органів або їх посадових осіб, спрямований на встановлення відповідності ознак вчиненого особою діяння ознакам складу адміністративного проступку, закріпленого в законодавстві про адміністративні правопорушення;

- узагальнення зарубіжного досвіду (Білорусії, Латвії, Молдови, Таджикистану та Казахстану) адміністративно-правової кваліфікації правопорушень та визначення можливостей його використання в Україні, встановлено, що на кваліфікації адміністративних правопорушень негативно позначається відсутність у національному адміністративному законодавстві понять «незакінчений адміністративний проступок», «замах на вчинення адміністративного правопорушення», які знайшли закріплення у законодавстві зарубіжних країн.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані:

а) у науково-дослідній діяльності – для подальшої розробки питань адміністративно-правової кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;

б) у правотворчості – для уточнення законодавства про адміністративні правопорушення, зокрема внесення змін до КпАП України;

в) у правозастосовній сфері – для удосконалення практичної діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати кваліфікацію адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність ГУНП України в Харківській області від 08.09.2016 р.*);

г) у освітньому процесі – при підготовці підручників та інших навчально-методичних матеріалів, проведенні занять з дисциплін «Адміністративна відповідальність», «Кваліфікація адміністративних правопорушень», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Адміністративна діяльність поліції» (*акт впровадження результатів*

дисертаційного дослідження в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 15.07.2016 р.).

Апробація результатів дисертації. Дисертація обговорювалась на засіданнях кафедри адміністративного права і процесу Харківського національного університету внутрішніх справ. Основні положення й висновки дисертації було оприлюднено на круглому столі «Кримінально-правові та адміністративні засади підвищення ефективності боротьби з правопорушеннями проти громадської безпеки, громадського порядку та моральності підрозділами ОВС України» (м. Харків, 2014) та науково-практичних конференціях «Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України» (м. Харків, 2015); міжнародних науково-практичних конференціях «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 2015); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 2015); «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (м. Харків, 2015).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації відображено у шести наукових статтях, з яких п'ять опубліковано у наукових фахових виданнях України, одну – у іноземному науковому виданні, а також у п'яти тезах наукового повідомлення на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 229 сторінок. Список використаних джерел містить 208 найменувань і займає 27 сторінок, додатки займають 9 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, сформульовано мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, методи дослідження, нормативну й емпіричну базу, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дисертаційного дослідження та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки» складається з чотирьох підрозділів.

У **підрозділі 1.1 «Становлення та розвиток теорії адміністративно-правової кваліфікації»** поняття «адміністративно-правова кваліфікація» розглядається у двох значеннях: у широкому (включає в себе позитивну і негативну кваліфікацію) та вузькому як

кваліфікація адміністративних правопорушень (проступків).

Визначено, 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.

Адміністративно-правова кваліфікація у вузькому розумінні, тобто кваліфікація адміністративного правопорушення розглядається як діяльність спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналізу, узагальнення та співставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення.

Встановлено, що адміністративно-правовій кваліфікації та кваліфікації адміністративного проступку властиві різні ознаки. Наведена також класифікація адміністративно-правової кваліфікації та кваліфікації адміністративного правопорушення.

Зазначено, що кваліфікації адміністративних правопорушень, крім загальних функцій адміністративно-правової кваліфікації (онтологічної, соціально-політичної, логічної та психологічної) властиві й власні: гносеологічна, практично-прикладна, конкретизаційна, превентивна та виховна.

У підрозділі 1.2 «Громадський порядок та громадська безпека як об'єкт адміністративно-правового забезпечення» встановлено, що поняття «громадський порядок» і «громадська безпека» традиційно у юридичній науці розглядаються у широкому та вузькому розуміннях. Коли мова йде про громадський порядок як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, мається на увазі саме вузьке розуміння (система суспільних відносин, пов'язаних із перебуванням людей в громадських місцях).

Звертається увага на вжиття у Законі України «Про національну поліцію України» замість термінів «громадський порядок» і «громадська безпека» нових понять – «публічний порядок» і «публічна безпека». На основі аналізу співвідношення понять «публічний» та «громадський» зроблено висновок, що законодавець під «публічним порядком» і «публічною безпекою» так само розуміє громадський порядок і громадську безпеку, а нове формулювання пов'язане більше з реформою МВС, метою якої є створення поліції європейського зразка, та використанням іншомовних термінів, а не із зміною обсягів зазначених категорій.

У підрозділі 1.3 «Кваліфікація адміністративних правопорушень у

сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки як різновид адміністративно-правової кваліфікації: сутність, значення та принципи» кваліфікацію адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадянського порядку та безпеки через її дефініцію визначено як діяльність спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналізу, узагальнення та співставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення, які посягають на суспільні відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, та застосування передбаченої законом санкції.

Встановлено систему принципів адміністративно-правової кваліфікації (загальних принципів), які є обов'язковими для дотримання суб'єктами адміністративно-юрисдикційних повноважень: законності; рівності громадян перед законом; публічності; об'єктивності; вичерпності; персоналізації; повноти адміністративно-правової кваліфікації; вирішення суперечних питань на користь особи, дії якої кваліфікуються; неприпустимості пред'явлення подвійного обвинувачення у вчиненні адміністративного правопорушення; незмінності; професіоналізму. Сформульовано спеціальні принципи, властиві кваліфікації адміністративних правопорушень в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: своєчасного та швидкого реагування на адміністративне правопорушення та здійснення його кваліфікації; збереження стійкого співвідношення інтересів держави, суспільства та громадянина; відмежування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки від подібних кримінальних правопорушень; використання, розроблення та удосконалення методологічної бази кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки; урахування міжнародного досвіду здійснення кваліфікації правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки.

У підрозділі 1.4 «Сучасний стан вітчизняного законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки та його значення для кваліфікації зазначених правопорушень» проведено ретроспективний аналіз зазначених норм, розглянуто нормативно-правові акти, що регулюють сферу громадського порядку та громадської безпеки.

Встановлено, що за тридцять років редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення змінювалась дуже багато разів: певні статті виключались, а замість них додавались нові, що пояснюється

історичними, економічними та політичними змінами. Але, на жаль, внутрішній зміст Кодексу особливо не змінився. І цей факт на сьогодні має негативні наслідки, оскільки «радянське минуле» не зовсім сумісне з побудовою нової демократичної, правової держави.

Ретроспективний аналіз законодавчого закріплення складів правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки дозволив зробити висновок, що ще з їх «зародження» ці норми належним чином не було сформульовано, незважаючи на те, що вони є одним зі складових елементів стабільного суспільного ладу в державі. На сучасному етапі розвитку законодавства про адміністративні правопорушення також постає багато питань щодо деталізації окремих приписів, що стосуються охорони громадського порядку та громадської безпеки, які потребують доопрацювання.

Розділ 2 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, та особливості їх кваліфікації» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Види та характеристика юридичних складів адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки» встановлено, що основним елементом кваліфікації є склад адміністративного правопорушення (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона). Об'єкт, у свою чергу, поділено на загальний, родовий, безпосередній. Загальним об'єктом адміністративних правопорушень, у тому числі тих, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, визнаються суспільні відносини, які охороняються нормами адміністративного права, родовим – суспільні відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки. Безпосередній об'єкт правопорушень у певних випадках співпадає з родовим, а також стосується інших сфер суспільного життя: захисту прав людини; суспільної моралі; охорони прав та інтересів неповнолітніх; охорони здоров'я населення; сфера забезпечення пожежної безпеки; встановлений порядок виготовлення та реалізації алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Детально розглянуто об'єктивну сторону кожного адміністративного правопорушення, що посягає на громадський порядок та громадську безпеку, одночасно надано рекомендації щодо правильної кваліфікації протиправних діянь.

Суб'єктами адміністративних проступків у сфері громадського порядку та громадської безпеки визнаються: фізична осудна особа, яка на момент вчинення посягання досягла 16 років; посадова особа; державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу України, а також інші юридичні особи, які

здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку (господарські організації); громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці; громадяни, які є працівниками підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності.

Зазначається, що суб'єктивна сторона адміністративних проступків, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку може характеризуватися як умислом, так і необережністю.

У підрозділі 2.2 *«Відмежування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки від однорідних кримінальних правопорушень»* проаналізовано адміністративні правопорушення в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки та схожі за юридичними складами кримінальні правопорушення. Визначено конкретні об'єктивні та суб'єктивні ознаки, які відрізняють проступки від злочинів. Зокрема щодо дрібного хуліганства зазначено, що на відміну від хуліганства воно не є грубим порушенням громадського порядку; не є суспільно небезпечним; не супроводжується явною неповагою до суспільства; вчиняється тільки в громадському місці; не має тривалого характеру.

Розрізнити поширювання неправдивих чуток, передбачене ст. 173-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, від завідомо неправдивого повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності, за яке відповідальність встановлено ст. 259 Кримінального кодексу України, пропонується за суттю та характером інформації.

Наголошено, що порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки можна кваліфікувати як злочин тільки у випадку наявності шкоди здоров'ю людей або майнової шкоди у великому розмірі.

Щодо відмежування невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП), від злісного невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування (ст. 166 Кримінального кодексу України), підкреслено необхідність врахування об'єктивної сторони.

У підрозділі 2.3 *«Суб'єкти кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку»* визначено суб'єктів первинної та остаточної офіційної кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. До суб'єктів, які

проводять первинну кваліфікацію, віднесено: уповноважених на те посадових осіб органів Національної поліції, зокрема патрульної поліції; органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини); посадових осіб, уповноважених виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; органи державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки; уповноважених посадових осіб органів охорони здоров'я (бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги); інші органи державної влади, місцевого самоврядування та представників органів самоорганізації населення, у випадках, коли це передбачено законом.

Встановлено, що остаточну кваліфікацію здійснюють: адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських, селищних рад, судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів; посадові особи Національної поліції; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку.

У підрозділі 2.4 «Зміст та порядок кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку» визначено поняття процедури адміністративно-правової кваліфікації – це встановлений адміністративно-правовими нормами порядок діяльності уповноважених адміністративно-юрисдикційних органів або їх посадових осіб, спрямований на встановлення відповідності ознак вчиненого особою діяння ознакам складу адміністративного проступку, закріпленого в законодавстві про адміністративні правопорушення. Сформульовано також загальні та спеціальні методологічні положення проведення адміністративно-правової кваліфікації, які є обов'язковими для уповноваженого суб'єкта кваліфікації на різних етапах і стадіях її проведення (правила адміністративно-правової кваліфікації).

Виділено стадії, за якими здійснюється кваліфікація адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Першою стадією названо вибір адміністративно-деліктної норми в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, зміст якої відповідає вчиненому проступку. Вона складається з таких етапів: а) встановлення усіх фактичних даних вчиненого посягання; б) систематизація фактичних даних проступку; в) визначення конкретних сфер, на які посягає діяння; г) попереднє визначення адміністративно-деліктних норм, які

підлягають застосуванню у даному випадку.

Другою стадією визнається визначення відповідності між юридичним складом обраної адміністративно-правової норми та юридично значущими ознаками протиправного посягання. Її утворюють такі етапи: а) оцінка доказів здійсненого посягання в межах справи про адміністративне правопорушення; б) остаточне визначення адміністративно-деліктної норми; в) перевірка фактично встановлених обставин справи з метою встановлення наявності ознак, що виключають адміністративну відповідальність; г) оцінка посягання в разі його вчинення кількома особами і, навпаки, – вчинення правопорушником кількох проступків (факультативний етап); д) розмежування визначеної адміністративно-деліктної норми від однорідної кримінально-правової (факультативний етап).

Юридичне закріплення кваліфікації діяння названо її третьою, останньою стадією, яка складається з таких етапів: а) узагальнення результатів, отриманих на попередніх двох стадіях; б) мотивування кваліфікації; в) винесення відповідного рішення, у якому відображається інформація, отримана на усіх зазначених етапах і стадіях.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Перспективи розвитку законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки»* розглянуто адміністративно-деліктні норми у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, виявлено певні недоліки, наприклад втрата актуальності деяких положень КУпАП. Особливу увагу приділено юридичній особі як суб'єкту адміністративної відповідальності, встановленню її вини та санкціям, що можуть застосовуватись до юридичної особи.

Наголошено, що розміри штрафів як переважної санкції за адміністративні проступки, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, є мінімальними та по-по суті можуть бути одним з чинників, що сприяє збільшенню правопорушень у зазначеній сфері. У зв'язку з цим пропонується підвищити розміри штрафів за вчинення подібних адміністративних правопорушень.

У підрозділі 3.2 *«Зарубіжний досвід адміністративно-правової кваліфікації правопорушень та можливості його використання в Україні»* використовується переважно порівняльно-правовий метод. За його допомогою порівнюється національне законодавство з адміністративно-деліктними нормами Білорусії, Латвії, Молдови,

Таджикистану та Казахстану.

Встановлено, що на кваліфікації адміністративних правопорушень негативно позначається відсутність у національному адміністративному законодавстві понять «незакінчений адміністративний проступок», «замах на вчинення адміністративного правопорушення». При кваліфікації це впливає на визначення часу завершення правопорушення й стає підставою для обрання різних адміністративно-правових норм для фактично однакових проступків. Недоліком також названо відсутність інституту співучасті в адміністративному законодавстві України.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а також шляхів її удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети. Зокрема:

Встановлено теоретичне підґрунтя проведення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Визначено, 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.

Адміністративно-правова кваліфікація у вузькому розумінні, тобто кваліфікація адміністративного правопорушення розглядається як діяльність спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналізу, узагальнення та співставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення.

Зазначено, що кваліфікації адміністративних правопорушень, крім загальних функцій адміністративно-правової кваліфікації (онтологічної, соціально-політичної, логічної та психологічної) властиві й власні: гносеологічна, практично-прикладна, конкретизаційна, превентивна та виховна.

Охарактеризовано громадський порядок та громадську безпеку як об'єкти адміністративно-правового забезпечення, зокрема під громадським порядком пропонується розуміти певну систему суспільних відносин, що забезпечує можливість реалізації прав і

свобод людини, а також виконання обов'язків, що регулюється нормами права з дотриманням норм моралі та звичаєвого права, створюючи дисципліну в суспільстві шляхом забезпечення державними заходами.

Громадську безпеку визначено як суспільні відносини адміністративно-правового (управлінського) характеру з приводу забезпечення миру та безпеки у побутовому житті та при виникненні екстремальних ситуацій, шляхом прийняття переважно підзаконних нормативно-правових актів (інструкцій, постанов, розпоряджень) та забезпечення їх дії встановленням адміністративної відповідальності та роботою державних органів і громадських організацій.

Визначено сутність кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки як діяльність спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналізу, узагальнення та співставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення, які посягають на суспільні відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, та застосування передбаченої законом санкції, а також її значення та принципів.

Встановлено сучасний стан вітчизняного законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки та його значення для кваліфікації зазначених правопорушень, зроблено висновок, що за тридцять років редакція КУпАП змінювалась багато разів, але внутрішній зміст Кодексу особливо не змінився, що на сьогодні має негативні наслідки, оскільки «радянське минуле» не зовсім сумісне з побудовою нової демократичної, правової держави.

Здійснено детальну характеристику юридичних складів (об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта, суб'єктивної сторони) адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, до яких віднесено правопорушення, передбачені главою 14 КУпАП.

Визначено критерії відмежування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки від однорідних кримінальних правопорушень, якими є конкретні об'єктивні та суб'єктивні ознаки цих діянь.

Встановлено види та специфіку компетенції суб'єктів кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, яких поділено на дві групи: суб'єкти,

які проводять первинну кваліфікацію (посадові особи органів Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки, посадові особи, уповноважені виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, та ін.), суб'єкти, які здійснюють остаточну кваліфікацію (адміністративні комісії, судді, посадові особи Національної поліції, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, та ін.).

Охарактеризовано зміст та порядок кваліфікації адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, процедуру адміністративно-правової кваліфікації визначено як встановлений адміністративно-правовими нормами порядок діяльності уповноважених адміністративно-юрисдикційних органів або їх посадових осіб, спрямований на встановлення відповідності ознак вчиненого особою діяння ознакам складу адміністративного проступку, закріпленого в законодавстві про адміністративні правопорушення. Виділено три стадії, за якими здійснюється кваліфікація адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Першою стадією названо вибір адміністративно-деліктної норми в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, 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.

Визначено перспективи розвитку законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, обґрунтовано необхідність внесення змін і доповнень до глави 14 КУпАП, виходячи з сучасних потреб суспільства, та удосконалення деяких законодавчих актів, які стосуються сфери забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правової кваліфікації правопорушень (Білорусії, Латвії, Молдови, Таджикистану та Казахстану), визначено можливості його використання в Україні, зокрема встановлено, що на кваліфікації адміністративних правопорушень негативно позначається відсутність у національному адміністративному законодавстві понять «незакінчений адміністративний проступок», «замах на вчинення адміністративного правопорушення», які знайшли закріплення у законодавстві

зарубіжних країн.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Чишко К.О. Кваліфікація адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: історичний аспект та сучасне розуміння / К.О. Чишко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 3. – Ч.2 – Т.2. – С. 68-73.

2. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку): поняття, ознаки, передумови / К.О. Чишко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 3 (70). – С. 150-158.

3. Чишко К.О. Поняття громадської безпеки та її зв'язок з категорією громадського порядку в адміністративно-деліктному законодавстві / К.О. Чишко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 21. – С. 137-143. Електронний ресурс. Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/11/chyshko_21.pdf.

4. Чишко К.О., Щодо кваліфікації адміністративного проступку за ознаками об'єктивної сторони статті 174 КУпАП України / К.О. Чишко // Актуальні питання публічного та приватного права. – 2016. – № 1(12). – С. 92-98.

5. Чишко Е. А. Процедура квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности / Е. А. Чишко // Международный научно-практический правовой журнал «Leges et Vita», 2016. – № 4/2. – С. 86-90.

6. Чишко К.О. Класифікація об'єктів адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки/ К.О. Чишко // Право і суспільство. – 2016. – № 2. – С. 135–142.

7. Чишко К. О. Громадський порядок як об'єкт адміністративно-правового забезпечення / К. О. Чишко / Кримінально-правові та адміністративні засади підвищення ефективності боротьби з правопорушеннями проти громадської безпеки, громадського порядку та моральності підрозділами ОВС України: Збірник матеріалів круглого столу (21-22 листопада 2014 року, м. Харків) / Харківський нац. ун-т внутр. справ; Кримінологічна асоціація України. – Х.: Золота миля, 2014, С. 151-156.

8. Чишко К. О. Принципи адміністративно-правової кваліфікації / К. О. Чишко, О. Ю. Салманова / Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів

внутрішніх справ України: зб. Матеріалів наук.-практ. конф. (15 квітня 2015 року, м. Харків) / МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2015. – С. 213-217.

9. Чишко К. О. Співвідношення понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» як категорії адміністративно-правової кваліфікації / К. О. Чишко / Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: Збірник матеріалів VIII Міжнародної науково-практичної конференції (16-17 травня 2015 року, м. Суми) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: Видавничий дім «Ельдорадо», 2015, С. 111-113.

10. Чишко К. О. Сутність та значення адміністративної кваліфікації правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки / К. О. Чишко / Матеріали VI Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (2 листопада 2015 року). – Х.: ФОП Бровін О.В., 2015, С. 166-168.

11. Чишко К. О. Функції адміністративно-правової кваліфікації та кваліфікації адміністративного правопорушення / К. О. Чишко / Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (13 листопада 2015 року). – Харків: ХНУВС, 2015, С. 301- 303.

АНОТАЦІЯ

Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016.

Дисертацію присвячено комплексному аналізу адміністративно-правової кваліфікації у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Надано визначення понять «адміністративно-правова кваліфікація», «кваліфікація адміністративного правопорушення в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки», критерії їх співвідношення та розмежування. Визначено теоретичне підґрунтя проведення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Вироблено загальні та спеціальні принципи здійснення адміністративно-правової кваліфікації, запропоновано правила проведення кваліфікації адміністративних

правопорушень та описано процедуру проведення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, остання поділена на етапи та стадії. Сформульовано напрямки вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення у зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правова кваліфікація, адміністративне правопорушення, кваліфікація, принципи, функції, стадії, етапи, правила, процедура, громадський порядок, громадська безпека, удосконалення.

АННОТАЦИЯ

Чишко Е. А. Административно-правовая квалификация в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2016.

Определены понятия «административно-правовая квалификация», «квалификация административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности». Понятие «административно-правовая квалификация» рассмотрено в широком и узком смысле. В первом случае понятие охватывает как позитивную так и негативную квалификацию, во втором – исключительно негативное, т.е. квалификацию административных правонарушений.

Установлено, что административно-правовая квалификация имеет ряд признаков, а также выполняет определенные функции (онтологическая, социально-политическая, логическая, психологическая), которые являются актуальными и для квалификации административных правонарушений, последняя же имеет собственные признаки и функции (гносеологическая, практически-прикладная, конкретизирующая, превентивная и воспитательная). Также проведена классификация вышеупомянутых понятий и их исторический анализ.

Отмечено, что не последнюю роль для квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности играют сами понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность», они рассматриваются исключительно как категории административно-правового обеспечения со своими признаками, целями обеспечения,

методами достижения целей и содержанием и взаимосвязью.

Определены теоретические основы проведения квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Выработаны общие и специальные принципы квалификации и описана процедура ее проведения, состоящая из этапов, которые образуют стадии. Первой стадией является выбор административно-деликтной нормы в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, содержание которой соответствует совершенному проступку. Она состоит из следующих этапов: а) установление всех фактических данных совершенного посягательства; б) систематизация фактических данных проступка; в) определение конкретных сфер, на которые посягает деяние; г) предварительное определение административно-деликтных норм, подлежащих применению в данном случае. На второй стадии необходимо определить соответствие между юридическим составом выбранной административно-правовой нормы и юридически значимыми признаками посягательства (этапы: а) оценка доказательств совершенного посягательства в рамках дела об административном правонарушении; б) окончательное определение административно-деликтной нормы; в) проверка фактически установленных обстоятельств дела с целью исключения наличия признаков, исключающих административную ответственность; г) оценка посягательства при его совершения несколькими лицами и, наоборот – совершении правонарушителем нескольких административных проступков; д) разграничение определенной административно-деликтной нормы от однородной уголовно-правовой). Юридическое закрепление квалификации деяния – является третьей, последней стадией и состоит из следующих этапов: а) обобщение результатов, полученных на предыдущих двух стадиях; б) мотивировка квалификации; в) вынесение соответствующего решения, в котором отображается информация, полученная на всех вышеупомянутых этапах и стадиях.

При анализе и сравнения законодательства зарубежных стран (Белоруссии, Латвии, Молдовы, Таджикистана и Казахстана) выявлены определенные недостатки национального административно-деликтного законодательства и предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: административно-правовая квалификация, административное правонарушение, квалификация, принципы, функции, стадии, этапы, правила, процедура, общественный порядок, общественная безопасность, совершенствование.

SUMMARY

Chyshko K. O. Administrative law of the offenses in the sphere of public order and public safety. – Manuscript.

The thesis for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2016.

Dissertation is devoted to the complex analysis of administrative and legal training in the field of public order and public security. Provided the definition of the terms "administrative and legal qualification", "qualification of the offense in the sphere of public order and public security", the criteria for their relationship and distinction. Defined the theoretical basis of the qualifications of administrative violations in the field of public order and public security. To develop common principles and specific implementation of administrative and legal qualifications, the proposed rules for the qualification of administrative offenses and procedure of qualification of administrative violations in the field of public order and public security, the latter divided into phases and stages. Formulated ways of improving legislation on administrative offenses in this sphere.

Key words: administrative and legal qualification, administrative offense, qualification, principles, functions, steps, stages, rules, procedure, public order, public safety, improvement.