



## ПРОЦЕДУРА КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Екатерина ЧИШКО,  
аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

### Summary

The author of the article considers the procedure of administrative and legal qualification and qualifications of administrative offenses in the sphere of public order and public safety. The notions of the procedure of qualification of administrative offenses in the sphere of public order and public safety, its stages and phases have been formulated. General rules of conducting administrative and legal qualification have been determined and analyzed; special rules of qualification of administrative offenses in the field of public order and public safety have been outlined. Their compliance will make it possible to eliminate the commission of diverse errors in qualifying.

**Key words:** qualification of administrative offenses, rules, phases, stages, public order, public safety.

### Аннотация

В статье рассмотрена процедура административно-правовой квалификации и квалификации административных проступков в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Сформулированы понятия процедуры квалификации административных правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности, ее стадий и этапов. Определены и проанализированы общие правила проведения административно-правовой квалификации и выделены специальные правила квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, соблюдение которых позволит исключить совершение разноплановых ошибок при квалификации.

**Ключевые слова:** квалификация административных правонарушений, правила, стадии, этапы, общественный порядок, общественная безопасность.

**Постановка проблемы.** Квалификация административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности – это определение уполномоченными органами (должностными лицами) юридически значимых признаков деяния, их анализ, обобщение и сопоставление с юридическими признаками состава проступка, предусмотренного административно-деликтным законодательством, что влечет в последующем применение санкций, предусмотренных соответствующей статьей Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП). Поскольку проведение квалификации административных правонарушений непосредственно связано с применением административно-правовых санкций, ограничением прав и свобод человека, она не может осуществляться произвольно.

С учетом того, что перечень субъектов, уполномоченных на проведение данной процедуры, достаточно велик, важную роль играет единый подход к процессу ее проведения. Обеспечить единство и исключить субъективизм в процессе квалификации административных проступков можно за счет определенных «стандартов» квалификации, которым каждый орган или уполномоченное на квалификацию должностное лицо смогли бы руководствоваться.

В отличие от уголовного права, правила, принципы и этапы проведения административно-правовой квалификации почти не исследовались. Следствием такого пробела стало учащение случаев установления квалификации по аналогии с правилами квалификации преступлений. Таким образом, актуальность тематики не вызывает сомнений.



В сфере уголовного права данной проблематикой занимались Ф.Г. Бурчак, А.А. Герцензон, А.Ф. Зелинский, С.А. Тарарухин, М.Л. Коржанский, В.М. Кудрявцев, В.В. Кузнецов, Б.А. Куринов, В.О. Навроцкий и другие, в административно-правовой науке – Т.А. Гуржий, Е.В. Кириленко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Костенников, А.И. Остапенко, Е.Ю. Салманова и другие. Учеными рассматривались отдельные аспекты квалификации административных правонарушений, однако комплексный подход к исследованию правил, принципов и этапов квалификации административных правонарушений, в том числе и в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, так и не был сформулирован.

**Цель.** Исходя из изложенного, первоочередной задачей становится исследование процедуры административно-правовой квалификации правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также освещение отдельных особенностей ее проведения.

**Изложение основного материала.** Основанием для проведения предварительной квалификации является совершение противоправного, виновного деяния лица. Среди самых распространенных случаев выявления деяния, которое по внешним признакам схоже с административным проступком, можно выделить непосредственное его обнаружение субъектом квалификации или получение сообщения о нем в устной или письменной форме. Задача субъекта квалифицировать данное деяние как правонарушение, далее – как административное правонарушение (отрицательная административно-правовая квалификация), а затем – как административное правонарушение, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность.

Мы уже обращали внимание, что такая деятельность должна осуществляться с соблюдением определенных правил, этапов и стадий ее проведения. Именно эти составляющие дадут общее представление о квалификации того или иного деяния как административного проступка или о невозможности установления не только отрицательной, но и положительной административно-правовой квалификации.

При проведении положительной административно-правовой квалификации соблюдение каких-либо правил весьма условно, поскольку в данном случае преобладают общие культурные и нравственные устои, сложившиеся в обществе, а не правовые нормы. Предметом же нашего исследования является так называемая отрицательная административно-правовая квалификация, к тому же официальная (то есть влекущая юридические последствия). Следовательно, далее мы будем формулировать правила проведения негативной официальной административно-правовой квалификации как всех административных проступков, так и административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Чтобы определить, что деяние является правонарушением, оно должно отвечать определенным признакам. Во-первых, любое правонарушение – это деяние, совершенное путем действия или бездействия. Например, невыполнение субъектом обязанностей, которые на него возложены (согласно нормам закона или положениями договора); несоблюдение (нарушение) правил, установленных законодательством; злоупотребление правами, которыми пользуется правонарушитель (например, которыми он наделен в связи с занимаемой им должностью). Сюда не следует относить мысли и намерения лица, если они не нашли своего воплощения в реальность. Во-вторых, деяние должно быть противоправным, то есть по своим внешним признакам не соответствовать нормам, правилам и законам, которые являются приемлемыми для общества, или же прямо нарушать нормы закона. В-третьих, противоправное деяние должно быть социально вредным, то есть направленным на дестабилизацию нормальных общественных отношений, нарушение прав, свобод, законных интересов личности и государства. В-четвертых, правонарушение – это всегда проявление осознанной воли правонарушителя в совокупности с предвидением последствий и отношения к ним. В-пятых, по общему правилу совершение правонарушения влечет юридическую ответственность. В-шестых, нередко применение юридической ответственности за правонарушения сочетается

с фактическим восстановлением нарушенных прав и законных интересов, на которые осуществлялось посягательство. Итак, чтобы деяние (действие или бездействие) квалифицировать как правонарушение, оно должно быть противоправным, социально вредным или опасным, виновным и юридически наказуемым.

Когда установлено, что совершенное деяние субъекта является правонарушением, необходимо определить, что это именно административный проступок, который нарушает законодательство об административных правонарушениях, посягает на общественные отношения, охраняемые данным законодательством, совершается виновно и влечет применение административных взысканий.

Мы предлагаем определение понятий, которые являются составляющими элементами процедуры административно-правовой квалификации.

Процедура административно-правовой квалификации – это установленный административно-правовыми нормами порядок осуществления деятельности уполномоченных административно-юрисдикционных органов или их должностных лиц, направленной на установление соответствия признаков совершенного лицом деяния признакам состава административного проступка, закрепленного в законодательстве об административных правонарушениях. Процедура административно-правовой квалификации (квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в том числе) дает представление о последовательности ее проведения и содержит общие правила, которыми необходимо руководствоваться субъекту ее проведения.

Этапы административно-правовой квалификации – это отдельные действия субъекта квалификации, совершаемые в определенной последовательности. Совокупность этапов квалификации, объединенных едиными целями ее проведения и определенным промежуточным результатом, образует ее стадии.

Правила административно-правовой квалификации – это методологические положения проведения административно-правовой квалификации,



которые обязательны для уполномоченного субъекта квалификации на разных этапах и стадиях ее проведения. К таким правилам необходимо отнести следующие:

1) административно-правовая квалификация осуществляется в строгом соответствии с основными принципами ее проведения: законности, объективности, гласности, публичности, обоснованности, профессионализма, персональной ответственности уполномоченного органа (должностного лица) и других;

2) фактические признаки совершенного деяния устанавливаются в соответствии с законодательством и подлежат обязательной фиксации в процессуальных документах (протоколы, постановления);

3) установленные фактические признаки деяния должны соответствовать признакам состава административного проступка, закрепленного в конкретной статье законодательного акта об административных правонарушениях. Для исключения субъективизма квалификация проводится как формальная констатация совпадения указанных признаков;

4) инстинктивные (рефлекторные) движения, которые совершаются непроизвольно (автоматически), рассматриваются как реакция на определенное физиологическое раздражение, поэтому не являются вменяемыми и, значит, не квалифицируются как административное правонарушение;

5) административно-правовая квалификация как составляющая производства по делам об административных правонарушениях проводится на основании закона, действующего во время и в месте рассмотрения дела об административном деликте;

6) совершенное посягательство необходимо квалифицировать в соответствии с той нормой законодательства об административных правонарушениях, которая наиболее полно содержит его признаки.

Для того чтобы установить, что противоправное деяние следует квалифицировать как проступки, содержащиеся в главе 14 КУоАП, необходимо определить родовый объект посягательства – общественный порядок и (или) общественная безопасность. Уполномоченный субъект админи-

стративно-правовой квалификации проступков в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности должен уметь формулировать понятия и содержание этих правовых категорий.

Идеальный вариант – когда субъект квалификации ориентируется во всех тонкостях юридических составов правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Однако необходимо понимать, что такие навыки появляются преимущественно с опытом работы, прохождением дополнительных курсов или специальных тренингов. В условиях ведомственного реформирования Министерства внутренних дел Украины одними из главных заданий созданной Национальной полиции Украины стали обеспечение публичной безопасности и порядка, охрана прав и свобод человека и гражданина, а также интересов общества и государства [1, с. 5]. Необходимо отметить, что зачастую патрульным полицейским не хватает знаний и навыков в сфере административно-правовой квалификации для выполнения вышеуказанных заданий. А это с практической точки зрения становится большой проблемой, решать которую необходимо безотлагательно путем проведения стажировок и курсов повышения уровня профессионализма как руководства Национальной полиции, так и непосредственно самих полицейских.

Как уже отмечалось, процедура квалификации административных проступков, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, представляет собой упорядоченный набор последовательных этапов и стадий, в процессе осуществления которых могут действовать специальные правила. К ним мы относим следующие правила:

1) непосредственные, дополнительные и факультативные объекты посягательства – это всегда отношения в сферах общественного порядка; общественной безопасности; защиты прав человека; государственного управления; обеспечение пожарной безопасности; защиты прав человека и охраны прав и интересов несовершеннолетних; охраны здоровья населения; общественной морали; установленного порядка изготовления, приобретения

и реализации алкогольных напитков и табачных изделий. Если посягательство осуществляется на общественные отношения другой сферы, то его следует квалифицировать в соответствии с иными главами КУоАП;

2) в соответствии с содержанием ст. 174 КУоАП стрельба запрещена на любых территориях, кроме специально отведенных (полигоны, стрельбища, тир, стрелковые тир);

3) для квалификации деяния по ст. 178 КУоАП достаточно свидетельства о намерении распития запрещенных данной нормой напитков, а реальный факт достижения лицом состояния опьянения для квалификации важным не является;

4) квалифицирующим признаком ст. 179 КУоАП является место его совершения, а именно как рабочее место правонарушителя, так и вся территория, которая принадлежит предприятию, учреждению, организации, где он работает;

5) общими признаками алкогольного опьянения следует считать: запах алкоголя из полости рта; нарушение координации движений; нарушение речи; выраженное дрожание пальцев рук; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке;

6) участвовать в азартных играх можно в двух формах: активно и пассивно. Пассивное участие должно быть значительным. К незначительным действиям можно отнести предоставление места для проведения игры или предметов для ее проведения;

7) превышение допустимого уровня шума в жилых помещениях (частый случай на практике) разрешается в будние дни с 21.00 до 8.00 исключительно с согласия лиц, проживающих рядом, а в праздничные и нерабочие дни запрещено круглосуточно. С 22.00 до 8.00 не разрешается громко петь, выкрикивать, пользоваться разными источниками бытового шума и тому подобное.

Предложенные нами правила имеют статус специальных, так как выведены они, исходя из специфики административных проступков в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Несоблюдение совокупности общих и специальных правил может привести к неустановлению признаков состава проступка там,



где он существует, и, наоборот, к определению признаков, входящих в состав административного правонарушения, там, где такие признаки отсутствуют; к применению несоответствующей нормы КУоАП; к ошибочной квалификации административного проступка как преступления или преступления как административного правонарушения.

Основываясь на научных работах В.О. Навроцкого [2, с. 8–46], можем сформулировать стадии квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, независимо от субъекта ее проведения:

1. Выбор административно-деликтной нормы в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, содержание которой соответствует содеянному проступку.

2. Определение соответствия между юридическим составом выбранной административно-деликтной нормы и юридически значимыми признаками противоправного посягательства.

3. Юридическое закрепление квалификации деяния.

Каждой стадии соответствуют определенные этапы. Рассмотрим их подробнее.

Избрание административно-деликтной нормы в главе 14 Кодекса, содержание которой соответствует совершенному проступку, – это первая стадия осуществления квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, которая имеет место непосредственно при обнаружении административного проступка. На указанной стадии делается предварительный вывод о наличии именно административного правонарушения, а не уголовного или гражданского, предварительно выбирается соответствующая административно-деликтная норма или несколько таких норм и, как следствие, исключается применение других норм административного законодательства.

Этапами, которые характеризуют первую стадию, являются:

а) установление всех фактических данных совершенного посягательства;

б) систематизация фактических данных проступка;

в) определение конкретных общественных отношений, на которые пося-

гает деяние (например, общественный порядок, общественная безопасность, права и свободы граждан, права и интересы несовершеннолетних, здоровье населения, общественная мораль и так далее);

г) предварительный выбор административно-деликтных норм, подлежащих применению в данном случае.

На второй стадии необходимо установить соответствие между юридическим составом выбранной административно-деликтной нормы и юридически значимыми признаками противоправного посягательства. Однако сначала нужно решить вопрос о принадлежности рассмотрения данного дела к компетенции органа, который ее рассматривает, установить правильность составления протокола об административном правонарушении и других процессуальных документов, оповестить лиц, участвующих в рассмотрении дела, о времени и месте его рассмотрения, при необходимости истребовать дополнительные материалы, рассмотреть заявленные ходатайства лица, привлекаемого к административной ответственности (потерпевшего, законных представителей, адвоката). Необходимо также заслушать лиц, участвующих в рассмотрении дела, исследовать доказательства, в дальнейшем выделить юридически значимые обстоятельства административного проступка и сопоставить их с конкретным составом административного правонарушения, содержащегося в административно-деликтной норме, выбранной на первом этапе, а при необходимости – провести разграничение с однородным уголовным правонарушением. Затем устанавливается объективная сторона, субъект и субъективная сторона совершенного посягательства (объект был определен на первой стадии). На данной стадии нужно ориентироваться на состав административного правонарушения, так как именно состав административного проступка дает представление о тех юридически значимых признаках, которые следует установить для квалификации по выбранной норме административного законодательства. Он также является своеобразной подсказкой относительно тех признаков, которые следует считать юридически значимыми. Если хотя бы один признак, характеризующий состав административного правонарушения, отсутствует,

это является основанием для ее неприменения и поводом для поиска другой подходящей административной нормы. В случае отсутствия совпадения с признаками составов всех административно-деликтных норм можно говорить о том, что квалификация на первом этапе была проведена неверно, а правонарушение может оказаться дисциплинарным, трудовым и так далее или вообще не быть правонарушением.

Этапами, характеризующими вторую стадию, можно считать:

а) оценку доказательств совершенного посягательства в рамках дела об административном правонарушении;

б) окончательное определение административно-деликтной нормы в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности;

в) проверку фактически установленных обстоятельств дела с целью обнаружения наличия признаков, исключающих административную ответственность;

г) оценку посягательства при его совершении несколькими лицами или совершении правонарушителем нескольких административных проступков (факультативный этап);

д) отграничение определенной административно-деликтной нормы от однородной криминальной (факультативный этап).

Таким образом, на данной стадии устанавливаются факты совершения административного проступка; наличия оснований для передачи материалов об административном правонарушении на рассмотрение общественной организации (трудового коллектива); наличия вины лица; возможности привлечения правонарушителя к административной ответственности; наличия или отсутствия обстоятельств, отягчающих или смягчающих административную ответственность; причинения имущественного вреда, а также другие моменты, имеющие значение для правильной квалификации административных проступков и разрешения дела.

Юридическое закрепление квалификации деяния – последняя третья стадия квалификации административного правонарушения. Уполномоченный субъект квалификации закрепляет результаты проведения квалификации административного правонарушения в



постановлении по делу об административном правонарушении или решении (если субъектом квалификации является административная комиссия или исполнительный комитет сельского, поселкового, городского совета). Постановления (решения) принимаются на основании выводов, полученных на двух предыдущих стадиях. Вынесенное решение является обязательным и влечет юридические последствия. На этой стадии реализуются следующие этапы:

- а) обобщение результатов, полученных на предыдущих двух стадиях;
- б) мотивировка квалификации;
- в) вынесение соответствующего постановления (решения), в котором отображается информация, полученная на всех вышеназванных этапах и стадиях.

По делу об административном правонарушении уполномоченный орган (должностное лицо) может вынести следующие виды постановлений: о наложении административного взыскания; о применении мер воздействия, применяемых к несовершеннолетним; о прекращении дела.

В случае пересмотра дела и обжалования постановления (решения) уполномоченный орган по результатам рассмотрения жалобы оставляет постановление без изменения, а жалобу без удовлетворения; отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение; отменяет постановление и прекращает дело или изменяет меру взыскания в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение, с учетом того, чтобы взыскание не было усилено.

**Выводы.** Таким образом, для того чтобы правильно квалифицировать то или иное деяние как административный проступок, необходимо последовательно пройти все стадии административно-правовой квалификации с соблюдением процедурных правил ее проведения.

#### Список использованной литературы:

1. Про Національну поліцію : Закон України [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/stru/para60#n60>.

2. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : [навч. посібник] / В.О. Навроцький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 395 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122–1123.

4. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. – 2-е вид., перероб. і доп. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2007. – 80 с.

5. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О.Ю. Салманова ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2002.