

a balanced legal policy of the state, providing the coordination of «publicity» and «privacy» on the bases of the principle of minimal sufficiency – both in terms of the volume of tax information to be disclosed, and in terms of the list of positions, staying on which is compounded by the limits of tax privacy.

Aiming at ensuring tax privacy and taking into account the practice of the US legislation in this field the author has grounded a conclusion about the expediency of refusal of excessive details of the information that should be indicated in the declaration, as well as narrowing the list of subjects, whose declarations are to be public. Information on property and income should be public for those persons, who hold political positions (Heads of states, parliamentarians, members of the government), as well as high-level judicial officers (judges of the Constitutional and Supreme Courts, the Attorney General, members of the High Council of Justice).

Keywords: corruption, culture of transparency, declaration of incomes, human rights, inviolability of private life, tax privacy.



УДК 342.95(477)

К. О. Чишко

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ТА КВАЛІФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ (ПРОСТУПКУ): ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ПЕРЕДУМОВИ

Зроблено спробу надати найбільш повні дефініції поняттям «адміністративно-правова кваліфікація» та «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)», визначити їх співвідношення між собою, а також виділити їх ознаки.

Ключові слова: адміністративно-правова кваліфікація, кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку, делікту), передумови.

Постановка проблеми. Однією з найактуальніших проблем теорії адміністративного права залишається невизначеність адміністративно-правової кваліфікації як правового інституту, незважаючи на її велике практичне значення, зокрема: кваліфікація є основою призначення справедливого покарання; впливає як на інтереси конкретної особи, так і держави в цілому; забезпечує законність та правопорядок, що, в свою чергу, сприяє формуванню правової держави. Наразі можемо констатувати факт відсутності легального законодавчого визначення цього поняття та відсутності єдиного підходу щодо даного питання серед науковців. Звідси виникає неоднозначність розуміння не тільки поняття адміністративно-правової кваліфікації, але й інших тісно пов'язаних з ним понять.

Стан дослідження. У своїх дослідженнях питання щодо адміністративно-правової кваліфікації висвітлювали такі вчені, як: В. К. Колпаков, А. І. Берлач, Ф. Г. Бурчак, П. С. Гагай, Т. Ю. Грищенко, Т. О. Гуржій, О. І. Остапенко, О. М. Стороженко, Є. В. Кириленко та

© Чишко К. О., 2015

ін., які створили підґрунтя для подальших фундаментальних та глибоких розробок щодо дослідження адміністративно-правової кваліфікації. Проте відсутність комплексних досліджень з розглядуваного питання є основною причиною прогалин у доктрині адміністративного права і наявності абсолютно різних підходів до розуміння адміністративно-правової кваліфікації.

Метою статті є визначення співвідношення понять «адміністративно-правова кваліфікація» та «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)», розкриття їх змісту, виділення їх ознак та надання чітких дефініцій вказаним поняттям. Для цього необхідно проаналізувати принципово різні підходи до розуміння адміністративно-правової кваліфікації та пов'язаних з нею категорій.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж говорити про адміністративно-правову кваліфікацію, вважаємо доречним дослідити поняття «кваліфікація» як юридичну категорію у словосполученні «кваліфікація адміністративного правопорушення», адже існують такі поняття, як правова, виробнича, автономна кваліфікація, і їх дефініції не мають нічого спільного між собою. Більш того, термін «кваліфікація» використовується також у міжнародному праві у значеннях кваліфікація «*lege causae*» та «*lege fori*», тобто «кваліфікація за законом обставин справи» та «за законом місця судового розгляду» відповідно.

Зокрема, Ф. Г. Бурчак наводить таке визначення: «кваліфікація (від лат. *qualis* – який, якої якості і *facere* – робити) – термін багатозначний. Він означає і певну професію, спеціальність, і рівень професійної підготовки до якої-небудь праці, і характеристику предмета або явища, віднесення його до якої-небудь категорії, групи. Саме в цьому останньому значенні термін «кваліфікація» використовується і в праві, де з позиції закону, його норм кваліфікуються (відносяться до певних категорій) соціальні дії людей» [1, с. 6].

За Юридичною енциклопедією під редакцією Ю. С. Шемшученка кваліфікація (пізньолат. *qualificatio*, від лат. – який, якої якості і ... – роблю) означає «характеристику предмета, явища, віднесення його до певної категорії, групи» [2].

В Українській радянській енциклопедії кваліфікація злочину визначається як «встановлення точної відповідності ознак вчиненого суспільно небезпечного діяння ознакам певного складу злочину, передбаченого кримінальним законом. Кваліфікація злочину має принципове значення для юридичної оцінки дій винної особи і встановлення ступеня її суспільної небезпеки, а також для призначення міри покарання й настання інших правових наслідків (судимість тощо). Правильна кваліфікація злочину на всіх процесуальних стадіях є важливою умовою додержання соціалістичної законності в радянському кримінальному судочинстві. Відсутність хоча б однієї з ознак, що входить до складу злочину, виключає можливість кваліфікації його за законом, який передбачає цей склад злочину. Допущена в

кваліфікації злочину помилка призводить до неправильного застосування кримінального закону і є підставою для скасування або зміни вироку суду» [3].

Зауважимо, що такі визначення мають переважно кримінальну спрямованість. Вони у повному обсязі відображають суть кваліфікації у кримінальному праві. При цьому ми вважаємо неправильним переносити дану дефініцію на кваліфікацію як окремий інститут адміністративного права й поділяємо погляд Т. О. Гуржія про те, що «адміністративно-правова кваліфікація сприймається як явище, подібне до кримінально-правової кваліфікації» [4, с. 200]. Складається враження, що адміністративно-правова кваліфікація дає можливість поряд із кримінально-правовою кваліфікацією розмежувати делікти, які можуть бути злочинами або адміністративними проступками. Безумовно, це важлива функція адміністративно-правової кваліфікації, але це звужує можливості її розуміння.

Незважаючи на зовнішню схожість процесів кваліфікації у кримінальному та адміністративному праві, їх сутність є різною. Сьогодні ми зустрічаємося з терміном «адміністративно-правова кваліфікація» досить часто, зокрема в підручниках з адміністративного права, адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, де цей термін згадується побіжно і йому не приділяється належної уваги, а тільки підкреслюється важливість правильної кваліфікації.

В юридичній доктрині ситуація дещо інша, деякі вчені пропонують дефініції адміністративно-правової кваліфікації, але серед них так і не знайдено спільної думки. На наш погляд, слушною є думка Т. О. Гуржія, який зазначає: «На жаль, в адміністративно-правовій теорії наявне широке коло невизначених питань, що стосуються пізнання сутності явища адміністративно-правової кваліфікації. Лише у роботах окремих авторів (О. І. Остапенко, В. В. Ліхарев) досліджується поняття кваліфікації. Проте і ці вчені розглядають адміністративно-правову кваліфікацію лише як один із своїх конкретних проявів – кваліфікацію адміністративного делікту» [5, с. 218].

А ось Т. Ю. Грищенко, підкреслюючи важливість з'ясування природи такого явища, як кваліфікація адміністративного правопорушення, саме для адміністративно-правової теорії та практичної діяльності компетентних органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, зазначає, що головним недоліком більшої частини досліджень проблеми кваліфікації адміністративних правопорушень видається підхід до її вирішення з позиції, для якого характерним є ігнорування категорій загального та акцент на одиничне [6, с. 227–228].

На неоднозначність підходів щодо визначення даного поняття значною мірою впливає дискусія з приводу співвідношення понять адміністративно-правової кваліфікації та кваліфікації адміністративного правопорушення (проступку). І хоча окремі науковці досить ґрунтовно викладали свою точку зору щодо розмежування понять

«адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення», у доктрині адміністративного права та за чинним КУпАП все ж таки прийнято вважати обидва поняття рівними за своїм змістом.

Вищевказане можна проілюструвати визначеннями, які надають вітчизняні адміністративісти, спираючись на здобутки науки кримінального права. Так, І. П. Голосінченко, М. Ф. Стахурський та Н. І. Золотарьова розуміють під кваліфікацією адміністративного правопорушення «встановлення відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного проступку, передбаченого в Кодексі України про адміністративні правопорушення». З точки зору В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Д. П. Калаянова та О. І. Остапенка, кваліфікація адміністративних проступків являє собою «встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності між ознаками вчинених дій чи бездіяльності й ознаками складу правопорушення, передбаченого адміністративним законодавством». Схожу дефініцію пропонують А. І. Берлач та О. М. Стороженко, на думку яких «кваліфікація адміністративного проступку (адміністративно-правова кваліфікація) – це встановлення й процесуальне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством». У свою чергу, П. С. Гагай розглядає кваліфікацію адміністративних деліктів як «оцінку юридичного факту, що містить формальні ознаки адміністративного делікту, котра полягає у співвіднесенні такого діяння з відповідною нормою законодавства про адміністративні правопорушення та у необхідному юридичному реагуванні, встановленому вищезазначеним законодавством» (всі цит. за: [4, с. 199]).

Науковці О. В. Нікуліна та В. О. Панфілов розглядають кваліфікацію адміністративного правопорушення як «розумову діяльність правозастосовувача, змістом якої є оцінка діяльності (фактичної підстави адміністративної діяльності), знаходження норми адміністративно-деліктного права, яка передбачає відповідальність за таке діяння (юридичної підстави адміністративної відповідальності), тлумачення цієї норми» (цит. за: [7, с. 203]).

Критикуючи більшість наведених вище визначень кваліфікації адміністративного делікту, О. М. Стороженко зазначає, що у більшості випадків авторами даних дефініцій «не береться до уваги процесуальний аспект юридичної кваліфікації». Будь-який науковий розгляд кваліфікації делікту, який здійснюється суто як логічний процес пізнання, тобто поза межами свого процесуального закріплення, є обмеженим. Таким чином, юридичне закріплення результату кваліфікації адміністративного делікту, як характерна ознака цього поняття, обов'язково має знайти своє відображення й у відповідній дефініції. Також неточним можна вважати частину дефініції, яка вказує, що склад адміністративного проступку, передбачений лише КУпАП, науковець мотивує тим, що адміністративне законодавство

передбачає сам делікт, а не його склад – юридичну конструкцію, створену адміністративно-правовою теорією для визначення сукупності ознак суспільно небезпечного діяння, яку не знає закон і яку майже кожен автор розуміє і тлумачить по-своєму. Тому доречніше говорити про нормативне закріплення ознак адміністративного проступку, а не ознак його юридичного складу. Необхідно враховувати й те, що у процесі кваліфікації адміністративного делікту уповноважений суб'єкт звертається не лише до КУпАП, а й до інших нормативно-правових актів, законів, які містять ознаки адміністративних деліктів. Звідси випливає судження з приводу того, що КУпАП не містить вичерпного переліку адміністративних правопорушень. Ще одним дискусійним положенням є теза про встановлення відповідності конкретного діяння ознакам складу адміністративного проступку. Тобто твердження про можливість зіставлення ознак делікту, закріпленого у нормі адміністративного права, та вчиненого діяння не має під собою достатніх підстав [8, с. 271–272]. Тому ми вважаємо визначення, наведені П. С. Гагаєм та О. М. Стороженком, більш обґрунтованими.

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що поняття «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)» та «адміністративно-правова кваліфікація» співвідносяться між собою, як частина та ціле. Категорія «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)» є складовою адміністративно-правової кваліфікації, а отже, впливає на визначення цього поняття і його суть. Тобто без правильного, чітко сформульованого визначення поняття кваліфікації адміністративного правопорушення (проступку) вважаємо неможливим надати ґрунтовне поняття адміністративно-правової кваліфікації. Таким чином, маємо визначити два поняття: «адміністративно-правова кваліфікація» та «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)».

Враховавши усі вищевикладені думки, ми пропонуємо розглянути адміністративно-правову кваліфікацію у двох значеннях: широкому та вузькому, при цьому враховуючи те, що в останньому випадку обсяг змісту категорії «адміністративно-правова кваліфікація» буде збігатися зі змістом поняття «кваліфікація адміністративного правопорушення».

Розмірковуючи та викладаючи наш матеріал шляхом розгляду від одиничного, тобто кваліфікації адміністративного проступку, до загального – адміністративно-правової кваліфікації, перш за все визначимо ознаки, притаманні такому явищу, як «кваліфікація адміністративного правопорушення»:

- це розумовий, логічно побудований процес пізнання;
- такий процес спрямований на пізнання безпосередньо адміністративного правопорушення чи проступку, а точніше, його юридично значущих ознак, які призводять до заподіяння шкоди суспільству;
- при кваліфікації будь-яке адміністративне правопорушення підлягає юридичній оцінці, тобто встановленню відповідності конкретній нормі законодавства про адміністративні правопорушення;

– суб'єктами кваліфікації можуть бути лише органи (посадові особи), які уповноважені на це законом (в іншому випадку така кваліфікація не приведе до юридичних наслідків і не матиме правового результату, отже, не буде офіційною);

– кінцевий результат кваліфікації, у формі висновку, набуває документального закріплення (будь то квитанція про сплату штрафу чи постанова суду про застосування адміністративного арешту);

– кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку) тягне за собою наслідки накладення адміністративного стягнення, тобто застосування адміністративно-правової санкції до правопорушника.

Взагалі визначення ознак, притаманних тому чи іншому поняттю, відіграє неабияку практичну роль, оскільки саме поняття наповнюється як загальними рисами, що притаманні усім його родовим поняттям, так і власними специфічними властивостями. Таким чином, через виділення чіткого переліку рис обох понять можна не тільки розкрити їх зміст, але й виділити те, що їх об'єднує та розрізняє.

Так, до ознак адміністративно-правової кваліфікації можна віднести такі:

- це широке, узагальнююче поняття;
- являє собою процес оцінювання вчиненого діяння;
- оцінюються виключно зовнішні ознаки дії чи бездіяльності, які дають змогу провести подальшу кваліфікацію адміністративного проступку або правопорушення;
- у результаті здійснення такої кваліфікації діяння може бути взагалі не визначене як адміністративний проступок;
- висновок кваліфікації може й не бути оформлений документально.

У широкому аспекті поняття «адміністративно-правова кваліфікація» складається з позитивної та негативної кваліфікації. Під позитивною адміністративно-правовою кваліфікацією необхідно розуміти здійснення кваліфікації діянь у сфері державного управління, які безпосередньо не стосуються правопорушень. Йдеться про внутрішньоорганізаційні відносини, які, наприклад, можуть виникати між державними службовцями у процесі їх спільної діяльності або між керівниками державних органів і підлеглими їм працівниками і які не спричиняють настання будь-яких правових наслідків. Подібні відносини не підпадають під регулювання трудового законодавства, це симбіоз адміністративного права, моралі, психології, етики та юридичної деонтології. Наприклад, дії працівника державного органу при виконанні доручення його безпосереднього керівника можуть кваліфікуватися як виконані точно чи неточно, якісно чи неякісно тощо, але ж при цьому деякі неточності при виконанні доручення не є підставою для притягнення працівника до юридичної відповідальності.

Таким чином, сам процес кваліфікації відбувається, він здійснюється у процесі державного управління, характеризується особливими суб'єктами, тому такі дії можуть називатися адміністративно-

правовою кваліфікацією. Подібне можна спостерігати при взаємодії будь-яких державних службовців певної установи або між працівниками різних державних організацій як під час здійснення їх трудових обов'язків, так у вільний від роботи час.

Адміністративно-правова кваліфікація, яка характеризується негати́вністю, на відміну від позитивної передбачає саме настання несприятливих наслідків для суб'єкта порушення адміністративного законодавства, тобто за скоєння ним адміністративного правопорушення.

Вважаємо можливим запропонувати два визначення з урахуванням усіх вищевказаних ознак, а також спільних і відмінних рис між цими поняттями.

Адміністративно-правова кваліфікація (у широкому розумінні) – процес пізнання та оцінювання зовнішніх ознак поведінки, що проводиться суб'єктами адміністративних відносин, і як результат віднесення діяння до адміністративного правопорушення чи невинизнання його таким взагалі.

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

Враховуючи думки з приводу того, що оціночні процеси свідомості є лише попередніми умовами адміністративно-правової кваліфікації і, як наслідок, заперечення її пізнавальної природи, ми підтримуємо ствердження А. І. Берлача та О. М. Стороженка, що «з'ясування об'єктивних обставин справи, вибір належної норми, встановлення відповідності між ними – всі ці процеси не входять до змісту кваліфікації, а тільки створюють для неї необхідне підґрунтя». Продовжуючи наведену думку, автори доходять висновку, що кваліфікація – не когнітивний процес, а виключно його результат, який знаходить своє вираження в офіційних документах. Не погоджуючись із наведеною точкою зору, вони зазначають, що «пізнавальна діяльність становить зміст кваліфікації, а не її передумови» (цит. за: [9, с. 6]). На нашу думку, віднесення змісту кваліфікації, її суті до передумов є помилковим. Для виключення подібної плутанини ми вирішили, що передумови адміністративно-правової кваліфікації доречно розглянути поряд з питаннями щодо змісту адміністративно-правової кваліфікації та кваліфікації адміністративного правопорушення. Визначення таких передумов має велике значення для розуміння змісту понять «адміністративно-правова кваліфікація» та «кваліфікація адміністративного правопорушення». Спробуємо визначити ці умови окремо для вказаних понять, бо якщо ми виходимо з того, що це відмінні поняття, які можна співвідносити одне з одним як частину й ціле, то, відповідно, й їх передумови будуть відмінними.

Фактичну передумову адміністративно-правової кваліфікації можна сформулювати наступним чином: це будь-яка значуща дія чи бездіяльність суб'єкта адміністративно-правових відносин, яка за зовнішніми ознаками може бути схожа навіть на адміністративне правопорушення (проступок); юридична ж передумова – це норми права (переважно адміністративно-правові норми), моралі, етики тощо.

Може бути дві передумови кваліфікації адміністративного проступку: фактична – вчинення дії (бездіяльності), що має зовнішні ознаки адміністративного делікту, та юридична – наявність адміністративно-деліктної норми (норм), що передбачає відповідальність за вчинене посягання. При цьому ці передумови взаємопов'язані та не можуть обумовлювати процес кваліфікації окремо одна від одної.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що передумовою адміністративно-правової кваліфікації є протиправна дія (бездіяльність), яку надалі ще необхідно кваліфікувати як адміністративне правопорушення (проступок). У цьому випадку таке діяння може насправді виявитись цивільним, кримінальним, дисциплінарним правопорушенням. При кваліфікації ж адміністративного правопорушення передумовою є дія чи бездіяльність, яка апріорі – адміністративне правопорушення (проступок), а суть такої кваліфікації полягає вже у співставленні їх складів з ознаками правопорушень, що передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Крім того, існує поняття попередньої кваліфікації адміністративного проступку як одного з найважливіших етапів першої стадії провадження у справах про адміністративне правопорушення. Попередня кваліфікація адміністративного проступку має важливе значення під час його фіксації шляхом складання протоколу про адміністративний проступок та визначення можливості застосування до особи заходів забезпечення провадження (наприклад адміністративного затримання).

Список використаних джерел: 1. Бурчак Ф. Г. Квалификация преступлений / Ф. Г. Бурчак. – 2-е изд., доп. – Киев : Политиздат Украины, 1985. – 120 с. 2. Юридична енциклопедія : в 6 т. [Електронний ресурс] / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл. – Режим доступу: <http://leksika.com.ua/18220526/legal/kvalifikatsiya>. 3. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. [Електронний ресурс] / ред. М. Бажан. – 1977–1985. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/11160223/ure/kvalifikatsiya_zlochinu. 4. Гуржій А. В. Сутність і значення адміністративно-правової кваліфікації / А. В. Гуржій // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 197–201. 5. Гуржій Т. Логіко-методологічні засади визначення поняття адміністративно-правової кваліфікації / Тарас Гуржій // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2002. – № 4. – С. 218–223. 6. Грищенко Т. Ю. Сутність і значення адміністративно-правової кваліфікації / Т. Ю. Грищенко // Кримський юридичний вісник. – 2008. – № 1. – С. 227–234. 7. Серeda В. В. Щодо питання кваліфікації правопорушень, за які передбачено дисциплінарну відповідальність [Електронний ресурс] / В. В. Серeda // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 1. – С. 201–210. – Режим доступу:

http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs_2014_1_23.pdf. 8. Стороженко О. М. Теоретичні проблеми визначення поняття кваліфікації адміністративного делікту / О. М. Стороженко // Держава і право. – 2007. – Вип. 35. – С. 270–276. 9. Берlach А. І. Теоретичні проблеми кваліфікації адміністративного делікту / А. І. Берlach, О. М. Стороженко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 5–8. 10. Гуржій Т. О. Місце юридичної кваліфікації у процесі правозастосування / Т. О. Гуржій // Право України. – 2006. – № 4. – С. 29–31.

Надійшла до редколегії 06.10.2015



Чишко Е. А. Административно-правовая квалификация и квалификация административного правонарушения (проступка): понятия, признаки и предусловия

Сделана попытка дать наиболее полные дефиниции понятиям «административно-правовая квалификация» и «квалификация административного правонарушения (проступка)», определить их соотношение между собой и выделить их признаки.

Ключевые слова: административно-правовая квалификация, квалификация административного правонарушения (проступка, деликта), предусловия.

Chyshko K. O. Administrative and legal qualifications and administrative offense's qualifications (misdemeanor): concepts, features, preconditions

Nowadays there is unresolved issue in the science of administrative law. It concerns the correlation of the terms «administrative and legal qualification» and «qualification of an administrative offense». In practice it is directly reflected on the process and quality of conducting qualification, since neither practical activity is impossible without a theoretical basis. The concept of «administrative and legal qualification» and its features are often identified with the criminal and legal qualification that is generally wrong. In order to provide own definitions of «administrative and legal qualification» and «qualification of an administrative offense» the author of the article has analyzed different definitions of these categories and highlighted their characteristics and preconditions.

It is noted that the precondition for administrative and legal qualification is unlawful act or omission, which later on must be qualified as an administrative offense, and while qualification of administrative offense the preconditions are committed act (actual precondition) and the presence of administrative and tort norm providing liability for committed infringement.

Based on the conducted analysis it is concluded that the correlation of administrative and legal qualification and of administrative offense's qualification as a whole and a part. This gave reason to consider the concept of «administrative and legal qualification» in the broad and narrow meanings and the content of the latter meaning would be the same as the value of the term «qualification of an administrative offense».

Keywords: administrative and legal qualification, administrative offense's qualification (misdemeanor, tort), preconditions.

