

## ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК УПРАВЛІННЯ

НЕСТЕРЕНКО Євген Володимирович - здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ДЮІ МВС України

УДК 342.922 : 347.994 (477)

---

*В статті охарактеризовані адміністративні правопорушення в сфері встановленого порядку управління. На основі аналізу наукової літератури та адміністративного законодавства встановлено сутність та особливості встановленого порядку управління в Україні. Вивчено кваліфікуючі ознаки правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління. Дані пропозиції по удосконаленню адміністративно-деліктного законодавства України.*

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне законодавство, адміністративні правопорушення, встановлений порядок управління, суддя, адміністративне стягнення.

Ефективна реалізація публічного управління вимагає адекватного розвитку не тільки конституційного, адміністративного законодавства, але в тому числі й адміністративно-деліктного. Серед низки нормативно-правових актів, які містять адміністративно-деліктні норми провідне місце щодо охорони суспільних відносин у різних сферах публічного управління посідає Кодекс України про адміністративні правопорушення [1].

Проступки, що посягають на встановлений порядок управління, виділені законодавцем у самостійну главу КУпАП. Але складність належного забезпечення порядку управління полягає в тому, що коло відносин, що потребують регулювання з боку держави, постійно зростає. Крім того, адміністративна проблематика порядку управління обумов-

лена складною системою взаємозалежності адміністративного законодавства, адміністративного права та однойменної науки. Тому вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства як важливої складової адміністративної реформи спрямовується на розвиток демократичних засад, забезпечення захисту відносин у сфері встановленого порядку управління, поліпшення діяльності інститутів державної влади та місцевого самоврядування.

Науково-теоретичним підґрунтям статті стали загальнотеоретичні праці фахівців у галузі теорії управління, адміністративного права та процесу, кримінального права, зокрема В.Б. Авер'янова, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.М. Гусарова, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Д. Меньшагіна, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, В.В. Сташиса, Ю.О. Тихомирова, А.П. Шергіна та інших провідних науковців.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного адміністративного та адміністративно-деліктного законодавства України виявити окремі недоліки та протиріччя та внести відповідні пропозиції щодо його удосконалення у сфері встановленого порядку управління.

Отже, встановлений порядок управління – правове поняття, що відображає такі управлінські відносини, які об'єктивно передбачають необхідність узгодження, упорядкування в регулюванні процесів, що відбуваються. Дослідженню сутності порядку управління

присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених-юристів. Зокрема, радянський учений Меньшагін В.Д. визначав порядок управління таким чином: «Правильна діяльність радянського державного апарату – органів управління або народного господарства» [2, с. 70-71]. Сташис В.В. і Бажанов М.І. стверджували, що порядок управління – це «певна група суспільних відносин, яка забезпечує нормальну діяльність органів управління (державних, громадських, кооперативних) при реалізації ними завдань комуністичного будівництва» [3, с. 6].

У специфічному розумінні порядок управління розглядається в якості одного зі складних об'єктів державного управлінського впливу. Об'єктивна необхідність такого впливу, на думку Тихомирова Ю.О., пояснюється тим, що у публічній сфері нетерпимі хаос, неорганізованість, безлад і суб'єктивізм. Урегульованість і правова упорядкованість дозволяють говорити саме про налагодженість і стійкий порядок здійснення владних повноважень на різних рівнях, ефективний механізм державного управління [4, с. 158].

У законодавстві України категорія «порядок управління» використовується досить часто. Однак таке використання не означає, що зміст цього поняття з'ясований на достатньому рівні. Це пов'язано з тим, що коло відносин, які виникають у сфері встановленого порядку управління, досить складно визначити, виходячи з об'єктивних причин, бо вони неоднорідні і взаємопов'язані. Тому видається за необхідне детальніше розглянути етимологію цього терміну.

Під «порядком» розуміють певним чином врегульований стан суспільних відносин. Цей термін використовується також у значенні процедури, механізму реалізації повноважень, прав і обов'язків, вчинення відповідних дій суб'єктами правовідносин [5, с. 660]. Порядок – це стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил [6, с. 888]. Управління (керування) – це спрямування діяльності, роботи кого- чи чого-небудь [6, с. 1300], а установлювати означає організовувати, здійснювати, налагоджувати що-небудь, визначати що-небудь якимись заходами [6, с. 1305]. Порядок, врегульований нормами права,

називається правопорядком. Правопорядок – це режим упорядкованості, організованості суспільних відносин, що існує в державі [Популярна юридична енциклопедія / [7, с. 390].

Отже, в загальному під терміном «встановлений порядок управління» розуміється визначена певними заходами діяльність кого- чи чого-небудь відповідно до конкретних вимог або правил. Вона містить у собі визначений порядок діяльності органів виконавчої гілки влади, що здійснюється відповідно до встановлених адміністративно-правовими нормами правил, за порушення яких передбачається відповідальність. Марчук В.І. виокремлює найхарактерніші ознаки адміністративно-правових норм, що забезпечують встановлений порядок управління та стверджує, що їх особливостями є те, що: 1) у них закріплюються відносини з керування, державного контролю і нагляду; 2) метод їх впливу є імперативним, вольовим, державно-владним; 3) виконання приписів адміністративно-правових норм гарантується державою за допомогою організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та примусових засобів; 4) кожна адміністративно-правова норма є органічною частиною всієї галузевої системи і поза цією системою діяти не може. [8, с. 23]

У главі 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» об'єднано групу адміністративних проступків, вчинення яких порушує встановлений у нашій країні порядок управління (на сьогодні тут 98 статей). Для більш зручного розуміння та проведення аналізу, а також визначення якості та рівня нормативно-правового забезпечення відносин у сфері встановленого порядку управління їх доцільно об'єднати у декілька груп, керуючись при цьому найбільш притаманними їм ознаками.

Коло суспільних відносин, що охороняються адміністративними нормами у сфері встановленого порядку управління, досить різноманітне, а існуюча на сьогодні їх класифікація за родовим об'єктом посягання вже застаріла. О.І. Остапенко та Л.О. Остапенко пропонують об'єднати всі адміністративні проступки у сфері встановленого порядку управління у три групи:

1) адміністративні проступки, що посяга-

ють на нормальну діяльність органів влади, громадських організацій у сфері охорони громадського порядку, діяльності судів, прокуратури і дотриманні законодавства;

2) адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність органів влади у сфері економіки, екології, санітарії, стандартів, виробництва і торгівлі;

3) адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність органів влади, пов'язані із забезпеченням та реалізацією прав і свобод громадян [9, с. 7-8].

Цю класифікацію, на нашу думку, слід дещо розширити, згрупувавши правопорушення, вміщені у главі 15 КУпАП за видовими ознаками. Зокрема, слід виділити такі об'єкти посягання у згаданий сфері, як:

1) громадський порядок і суспільна безпека (ст.ст. 185, 185-1, 185-2, 185-7, 185-9, 185-10 КУпАП);

2) правовідносини у сфері судустрою, діяльності органів досудового слідства та прокурорського нагляду (ст.ст. 185-3, 185-4, 185-5, 185-6, 185-8, 185-11, 187 КУпАП);

3) правовідносини у сфері державного управління та контролю (ст.ст. 184-2, 185-12, 186, 186-1, 186-3, 186-5, 186-6, 188-188-42, 212-1-212-5 КУпАП)

4) правовідносини у сфері державного регулювання певних видів діяльності (ст.ст. 184-1, 189, 189-1, 189-2, 190-195, 195-1-195-6, 196, 212-6 КУпАП);

5) правовідносини у сфері паспортного режиму та громадянства (ст.ст. 197-204, 204-1, 205, 206, 206-1, 207 КУпАП);

6) правовідносини у сфері виконання військового обов'язку (ст.ст. 210, 210-1, 211-211-6 КУпАП).

Об'єктивна сторона правопорушень - гл. 15 КУпАП відображена у диспозиціях відповідних статей, причому склади правопорушень, що посягають на правовідносини державного управління у різних галузях, в основному мають бланкетні диспозиції, як-от ст. 212-3 відсилає до законів України «Про інформацію» [10], «Про звернення громадян» [11] та «Про доступ до судових рішень» [12], а цілий ряд статей, що містять склади правопорушень, об'єктивна сторона яких полягає у невиконанні законних вимог та приписів посадових осіб державних контролюючих

органів або перешкоджанні їхній діяльності (ст.ст. 188-1-188-42), передбачає саме ті законні вимоги чи контролюючі дії, які зазначені у відповідних положеннях про державні органи та інструкціях, що регламентують їхні повноваження. Натомість, диспозиції статей, що містять склади правопорушень у сфері судустрою передбачають здебільшого вичерпно виписану об'єктивну сторону, як-от у ст. 185-3 (прояв неповаги до суду):- 1) злісне ухилення від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача, експерта, перекладача; 2) непідкорення зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого; 3) порушення порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-яких дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил або у ст. 187 (порушення правил адміністративного нагляду): 1) неявка за викликом органу внутрішніх справ у вказаний термін і ненадання усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; 2) неповідомлення працівників органу внутрішніх справ, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання або про виїзд за межі району (міста) у службових справах; 3) порушення заборони виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; 4) порушення заборони перебування у визначених місцях району (міста); 5) нереєстрація в органі внутрішніх справ.

Суб'єкт правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, здебільшого спеціальний — посадові та службові особи, які мають дотримуватися приписів державних органів або виконувати вимоги уповноважених цими органами осіб, а також громадяни, що мають певні специфічні обов'язки (військовообов'язані, учасники судових засідань, особи, що знаходяться під адміністративним наглядом).

Суб'єктивна сторона правопорушень, об'єднаних у главу 15 КУпАП, здебільшого характеризується як умислом, так і необережністю, за винятком складів правопорушень, які можуть бути тільки умисними: неправомірне використання державного майна (ст. 184-1); злісна непокоря законному роз-

порядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1); створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (ст. 185-2); злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового слідства або дізнання (ст. 185-4); публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7); ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8); злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів (ст. 185-9); злісна непокоря законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 185-10); створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики (ст. 185-12); самоуправство (ст. 186); незаконні дії щодо державних нагород (ст. 186-1); невиконання законних вимог посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби та державної служби ветеринарної медицини (ст. 188-22); перешкоджання уповноваженим особам органів Пенсійного фонду України у здійсненні перевірок (ст. 188-23); перешкоджання уповноваженим особам органів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України у здійсненні перевірок (ст. 188-24); невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб Державної технічної інспекції Державного департаменту страхового фонду документації (ст. 188-25); невиконання законних вимог посадових осіб органів Державної служби з карантину рослин України (ст. 188-26); ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 193); порушення порядку розробки, виготовлення, реалізації спеціаль-

них засобів самооборони (ст. 195-1); незаконне придбання або зберігання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації (ст. 195-5); порушення правил навчання карате (ст. 196); незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст. 201); порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203); незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання Державного кордону України (ст. 204-1); незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206-1); неявка на виклик у військовий комісаріат (ст. 211-1); порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2); здійснення незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах (ст. 212-6).

Найбільш розповсюдженим стягненням за вчинення правопорушень, що містяться у главі 15 КУпАП, є штраф. Але у деяких випадках, за вчинення проступків у сфері встановленого порядку управління, передбачені й інші види покарань. Наприклад, за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1 КУпАП), а також за незаконну передачу заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань (ст. 188 КУпАП) поряд із штрафом передбачене попередження, а за згаданою ст. 188 КУпАП – ще й конфіскація заборонених предметів. До речі, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення передбачена у низці статей, які встановлюють відповідальність за порушення порядку поведінки зі зброєю, боєприпасами, спеціальними засобами самооборони, електрошоковими пристроями, засобами негласного отримання інформації, піротехнічними засобами, незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України, а також здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем (ст.ст. 190-195-6, 206-1,

212-6 КУпАП). До того ж, у двох статтях із вказаного переліку поряд із конфіскацією застосовується оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (у даному випадку – зброї і бойових припасів – ст.ст. 191, 193 КУпАП). У деяких випадках за правопорушення у сфері встановленого порядку управління законодавець визначає такі види стягнень як виправні роботи та/або адміністративний арешт. Наприклад, стягнення у вигляді виправних робіт застосовується за публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП), а також за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів (ст. 185-9 КУпАП). Адміністративний арешт, у своєму чергу, застосовується за частиною другою статті 185-10 – злісна непокоря законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону. У всіх інших випадках, а саме: під час вчинення злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1 КУпАП), за частиною першою статті 185-10 КУпАП – злісна непокоря законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також за частиною другою статті 187 КУпАП, яка передбачає відповідальність за повторне протягом року порушення правил адміністративного нагляду особами, щодо яких його встановлено – законодавець передбачив, поряд із штрафом, стягнення у вигляді адміністративного арешту та виправних робіт. Крім того, лише в одній статті КУпАП (185) у сфері встановленого порядку управління поряд з іншими

видами стягнень законодавцем передбачено покарання у вигляді громадських робіт.

Задля повноти огляду адміністративних правопорушень проти встановленого порядку управління слід згадати, що КУпАП було доповнено главою 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», згідно із Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні порушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» [13], оскільки зазначені правопорушення посягають на встановлений порядок формування органів державного управління. Крім того, особливістю даної категорії справ є те, що вони розглядаються виключно судами. Незважаючи на те, що протоколи про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення мають право складати посадові особи органів внутрішніх справ і члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, законодавець встановив необхідність розгляду справ про подібні адміністративні правопорушення тільки в судовому порядку (ст. 221 КУпАП).

Таким чином, детальний аналіз глави 15 КУпАП показує, що регулювання адміністративно-правових відносин у сфері встановленого порядку управління є досить переважаним. Деякі протиріччя та недоліки, які існують у цій главі, потребують удосконалення та полягають у наступному:

1. Статті, які за своїм змістом доповнюють одна одну при регулюванні тотожних адміністративно-правових відносин доцільно об'єднати в одну статтю. Наприклад, -ст. ст. 185, 1857, 18828 КУпАП.

2. Наявність статей, зміст диспозицій яких у різних нормативно-правових актах фактично однаковий, проте за їх порушення передбачається різна відповідальність. Наприклад, ст. 186 КУпАП та ст. 356 КК [14].

3. Наявність статей, у яких виявлено суперечності в диспозиції, що призводить при їх застосуванні до конкуренції чи колізії норм. Як-от: ст. 1866 КУпАП конкурує з -

### АНОТАЦІЯ

*У статті охарактеризовано адміністративні правопорушення у сфері встановленого порядку управління. На підставі аналізу наукової літератури та адміністративного законодавства з'ясовано сутність та особливості встановленого порядку управління в Україні. Досліджено кваліфікуючі ознаки правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління. Надано пропозиції до адміністративно-деліктного законодавства України щодо його удосконалення.*

### SUMMARY

*The article describes the administrative offenses in the established order management. Based on the analysis of scientific literature and administrative law clarified the nature and characteristics of the established order management in Ukraine. Investigated aggravating circumstances of offenses that infringe on the established order management. The proposals to the administrative and tort law Ukraine for its improvement.*

п. 7 ч. 2 ст. 41 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [15]; має місце конкуренція норм у п.п. 9 і 12 згаданого Закону та ст. 2122 КУпАП; крім того, фактично ідентичними за змістом є диспозиції ст.ст. 1866 та 2123 КУпАП.

4. Статті, у яких виявлено суперечності у видах і розмірах санкцій, що призводить до порушень справедливості і законності при визначенні покарання. Мають місце неоднакові розміри грошових стягнень у санкціях ст. 18811 КУпАП та ч. 1 ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [16].

### Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток № 51. – Ст. 1122.
2. Меньшагин В.Д. Преступления против порядка управления // Советская юстиция. – М.: Сов. законодательство, 1938, № 23 – 24. – С. 70-71.
3. Преступления против порядка управления :Учебное пособие /В. В. Сташис, - М. И. Бажанов. – Х, 1971. -75 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник, М.: БЕК, 1995. – 496 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України - Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2003. – 1440 с.
7. Гіжевський В.К., Головченко В.В., Ковальський В.С. (кер.) та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

8. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: дис... канд. юрид. наук / В.І. Марчук. – Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – 234 с.

9. Остапенко О.І. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні: навч. посібник / О.І. Остапенко, Л.О. Остапенко. – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – 345 с.

10. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. (станом на 27.07.2010 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

11. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.

12. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 15, – Ст. 128.

13. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні порушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян»: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3504-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 33, – Ст. 280.

14. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. (станом на 20.08.2010 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

15. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 1, Ст. 1.

16. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. (станом на 06.12.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.