

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

9. Кодекс адміністративного судочинства України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153–154.

10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редколегії 02.11.2011

КИМ Е. В. ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК РАЗНОВИДНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассмотрены и охарактеризованы особенности информационно-правовых отношений как одного из видов административно-правовых отношений на базе теории административного права, в частности, понятия, особенностей и видов административно-правовых отношений

KIM K. THE FEATURES OF INFORMATIONAL AND LEGAL RELATIONS AS ONE OF THE TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS

The features of informational and legal relations as one of the types of administrative and legal relations are studied and characterized on the basis of administrative law theory, namely the concept, features and types of administrative and legal relations.

УДК 342.924:351.75

А. А. МАНЖУЛА,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правознавства

Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРОСТУПКИ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Досліджено норму адміністративної відповідальності за проступки, що посягають на громадський порядок. Проаналізовано терміни «проступок» та «правопорушення», розкрито основні наукові погляди щодо їх співвідношення, а також визначено проблеми застосування адміністративної відповідальності за вчинення зазначеної категорії проступків.

Основним нормативно-правовим актом з регулювання адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення громадського порядку є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], у загальних положеннях якого закріплюються завдання та система законодавства про публічну відповідальність, компетенція і повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань про проступки, запобігання їм, виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх учиненню, чинність законодавства та забезпечення режиму законності при провадженні у справах про проступки.

Насамперед зазначимо, що матеріальне право про адміністративні проступки і адміністративну відповідальність у сфері публічної влади складається із Загальної та Особливої частин. У Загальній частині закріплюються поняття проступку проти громадського порядку,

окремі елементи об'єктивних і суб'єктивних ознак складу проступку, поняття і види стягнень і загальні правила їх накладання. В Особливій частині закріплюються види проступків. Серед норм права, які належать до засобів публічно-правової охорони, необхідно виділити норми, які закріплюють принципи охорони громадського порядку. Дійсно, публічне право повинно виконувати функцію охорони громадського порядку, яка забезпечується відповідними засобами впливу в разі порушення відносин у цій сфері. До переліку засобів правової охорони громадського порядку входять норми публічного права, але ті, що мають охоронну спрямованість, публічно-правові відносини, які виникають у випадках вчинення правопорушень у сфері громадського порядку, та акти реалізації цих норм [2, с. 165].

У правових нормах, які згруповані в КУпАП, законодавець сформулював заборони щодо визначених порушень суспільних відносин

і установив санкції на випадок їх недодержання (гл. 14 КУпАП) [1]. Таких проступків усього два: дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) та розпивання спиртних напоїв в громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (частини 1 і 2 ст. 178 КУпАП). На нашу думку, до інших протиправних дій, що порушують громадський порядок і спокій громадян, можна віднести й такі дії, як грубе порушення черг, що супроводжується образою громадян; голосне розспівування непристойних пісень, у т. ч. таких, що супроводжуються нецензурними словами; відправлення природних потреб у не відведених для цього місцях; бешкетництво в комунальних квартирах або гуртожитках; нанесення непристойних написів або зображень на стіни громадських приміщень; умисне розбризкування бруду на пішоходів водіями автотранспорту тощо.

Загальновідомо, що близькими за змістом до громадського порядку є такі поняття, як громадська безпека, правопорядок, громадський благоустрій, внутрішній розпорядок на підприємствах, в установах та організаціях, охорона власності, безпека держави. Так, наприклад, недопущення масових безпорядків створює умови, які перешкоджають можливим порушенням правил дорожнього руху, протипожежних правил, поширення неправдивих чуток, вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми, стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку, порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, куріння тютюнових виробів у заборонених місцях, виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення, придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді, розпивання спиртних напоїв на виробництві, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння, азартні ігри, ворожіння в громадських місцях, заняття проституцією, порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб, невиконан-

ня батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (статті 173–184 КУпАП [1]. У той же час неухильне дотримання правил, які сприяють забезпеченню громадської безпеки, гарантує надійне забезпечення громадського порядку. Наприклад, заборона розпивання спиртних напоїв, гра в азартні ігри на борту літака запобігають можливим хуліганським проступкам в особливих умовах.

Узагалі тематика адміністративної відповідальності традиційно розглядалася вченими в галузі адміністративного права. Зокрема, до неї зверталися такі дослідники, як Ю. П. Битяк, С. О. Ващенко, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко тощо, проте актуальність даної проблематики у зв'язку з відсутністю законодавчого закріплення низки проступків проти громадського порядку не знижується.

Відповідальність за вчинення проступку настає за наявності достатніх приводів і підстав. Достатність у даному випадку означає таку їх сукупність, яка створює реальну можливість не лише визначити характер та особливості власне проступку, вказати на особу порушника, а й застосувати щодо неї визначені законодавством санкції з метою недопущення вчинення правопорушень у майбутньому, мінімізації шкоди від учиненого протиправного діяння та створення правового механізму, здатного захистити інтереси держави, юридичних і фізичних осіб, інших суб'єктів права.

Приводами для порушення справи про публічний проступок можуть бути заяви та скарги громадян, рішення відповідних державних органів, їх посадових осіб тощо. Якщо аналізувати зміст ст. 173 КУпАП, то можна стверджувати, що приводом для порушення провадження у справі про здійснення дрібного хуліганства є заява потерпілого або протокол [3, с. 221].

Нормативною підставою відповідальності є визнання відповідного вчиненого (вчинюваного – якщо проступок є триваючим у часі) діяння протиправним і передбачення юридичної можливості притягнення правопорушника до відповідальності, а фактичною підставою відповідальності є факт учинення визначеного протиправного діяння (наприклад розповсюдження неправдивих чуток) чи їх певної сукупності (вчинення насильства в сім'ї та невиконання батьками або особами, які їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей), тобто факт учинення проступку, адже особа може бути притягнута до відповідальності за умови, що

в її діях містяться всі ознаки складу конкретного правопорушення та відсутні підстави, передбачені статтями 17–20 КУпАП, які виключають відповідальність (необхідна оборона, крайня необхідність, неосудність) [4, с. 97].

Проте слід наголосити на тому, що самого факту вчинення протиправного діяння для притягнення винних до відповідальності недостатньо. Необхідно, щоб такий проступок був виявлений тільки компетентним органом (уповноваженою на те посадовою особою), тобто суб'єктом права, компетенція якого передбачає звичайно можливість здійснення відповідних контролюючих дій і видання актів реагування й актів припинення. Якщо ж факт протиправного діяння стане відомий неналежному суб'єкту, він не матиме юридичного значення, тобто відповідальність за вчинення проступку проти громадського порядку може і не настати (крім випадків, коли відповідне порушення буде виявлено в ході проведення контрольних заходів уповноваженими суб'єктами).

Окрім цього, юридична наука виділяє фактичні і юридичні (правові) підстави адміністративної відповідальності. Фактичною підставою відповідальності є проступок. Юридичні підстави відповідальності пов'язують із поняттям «склад проступку», під яким розуміють сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію чи бездіяльність як проступок [5, с. 124–127], тобто відповідальність має місце за наявності складу проступку – системи об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, сконструйованих за чотирма підсистемами, ознаки яких визначені в диспозиціях норм законодавства, що передбачають відповідальність, тобто структурно склад проступку включає в себе, по-перше, чотири підсистеми (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона); по-друге, елементи, які входять до складу підсистеми (вина, мотив, мета є складовими об'єктивної сторони правопорушення), та ознаки елемента складу проступку (наприклад прямиї умисел) [6, с. 51]. Класифікація проступків – це їх розподіл згідно з конкретно визначеними ознаками, притаманними окремим проступкам та їх групам, і навпаки, відсутнім в інших проступків. Вчення про склад проступку посідає одне з центральних місць у правовій науці і має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їхньому розмежуванню й установленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати

проступки й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчання юристів і правовому вихованню громадян. При характеристиці особи порушника, в тому числі тих, що вчиняють проступки проти громадського порядку, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, треба максимально враховувати індивідуальні психологічні особливості та біологічно зумовлені якості, які відіграють важливу роль у механізмі протиправного діяння, а також соціальні фактори впливу на особу правопорушника.

Визначаючи наявність складу проступку як об'єктивної необхідності застосування стягнень, законодавець, на жаль, не визначає ні в КУпАП одексі, ні в межах іншого законодавчого акта поняття та сутності його основних елементів чи їх обов'язкових або факультативних ознак. Вважаємо, що це не сприяє формуванню єдиного підходу до розуміння вказаних категорій, визначення їх юридичного та фактичного змісту, практичного застосування під час вирішення питання про притягнення особи до відповідальності, хоча вказані проблеми традиційно порушуються юридичною наукою.

Слід зазначити, що жоден елемент складу проступку проти громадського порядку сам собою не є достатньою підставою для притягнення особи до відповідальності. Лише одночасна наявність усіх об'єктивних і суб'єктивних ознак створює склад порушення й є підставою для застосування передбачених законодавством адміністративних санкцій. Разом із тим, така взаємна залежність об'єктивних і суб'єктивних ознак не вказує на їх несамостійність, навпаки, лише доведення наявності кожного елемента створює основу відповідальності. Отже, наявність усіх елементів складу проступку, їх доведеність, а так само відсутність обставин, які звільняють особу від відповідальності, є тією підставою, що робить відповідальність правопорушника можливою та такою, що повинна мати місце [7, с. 56].

Аналіз змісту КУпАП дозволяє визначити такі умови настання відповідальності: вчинення протиправних дій, що становлять об'єктивну сторону конкретного проступку проти громадського порядку; вчинення відповідних протиправних діянь належним суб'єктом – особою, яка досягла віку відповідальності, є осудною та не діяла у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. Якщо закон за вчинення окремих протиправних діянь визнає можливим притягнення до відповідальності

спеціального суб'єкта, то особа, крім загальних ознак, повинна мати також спеціальні ознаки суб'єкта правопорушення (посадова особа, військовослужбовець, працівник банку, водій тощо); доведеність вини особи, яка вчинила відповідне протиправне діяння; вчинення дій, визнаних як такі, що посягають на охоронювані законом блага.

Кількість проступків проти громадського порядку, що вчиняються суб'єктами права, є надзвичайно великою, тому необхідність законодавчого закріплення поняття та структурних елементів складу проступків, їх обов'язкових і факультативних ознак не викликав сумнівів, адже за кожною справою криється конкретна особа. І лише встановлення всіх елементів складу проступку проти громадського порядку, доведеність вини правопорушника дозволяють назвати особу винною у вчиненні караного діяння та застосувати передбачені законом санкції чи заходи впливу. Стягнення накладаються компетентними органами і посадовими особами шляхом видання спеціальних індивідуальних актів управління, що мають примусовий характер. Примусовий вплив повинен бути справедливим, відповідати характеру проступку й особи правопорушника. Його тяжкість залежить від тяжкості проступку [8].

У юрисдикційній практиці штраф – це домінуючий вид стягнення. Насамперед це пояснюється тим, що він передбачений як єдиний або альтернативний захід за більшість проступків проти громадського порядку. Штраф у сфері проступків, що посягають на громадський порядок, передбачається за вчинення правопорушень, передбачених статтями 173–184 КУпАП.

Згідно з чинним законодавством, адміністративний арешт передбачається за вчинення таких проступків: дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178 КУпАП) [1].

Призначається адміністративний арешт тільки судом (суддею) на термін до 15 діб. Його не застосовують до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до 12 років, осіб, які не досягли 18 років, інвалідів I і II груп (ст. 32 КУпАП), а також військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (ст. 15). Винятковість адміністративного арешту означає, що можливість застосування до правопорушника альтернативних заходів впливу старанно вивчена і визнана недоцільною. У цьому зв'язку характерними є санкції ст. 173

КУпАП «Дрібне хуліганство»; ст. 178 КУпАП «Розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п'яному вигляді» [9, с. 2].

Стягненнями, що свідчать про кримінально-правовий характер проступків, є: конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного проступку (статті 174, 177², 181, 182 КУпАП); виправні роботи (ст. 173¹ КУпАП); адміністративний арешт (статті 173, 173², 178 КУпАП). Отже, існує необхідність перегляду змісту та видів стягнень. Ними повинні залишитися лише попередження, штраф та позбавлення спеціального права, наданого особі (права керування транспортними засобами, права полювання тощо).

Що стосується процесуального критерію відмежування проступку проти громадського порядку від злочинів, то слід зазначити, що він пов'язаний лише з процесуальним порядком розгляду справ. Перші розглядаються за правилами адміністративного процесу, останні – за правилами кримінального судочинства. Також слід врахувати й те, що кримінальні проступки повинні мати судову юрисдикцію й бути предметом регулювання кримінального законодавства (наприклад дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису тощо). Схожим є поділ злочинних діянь на злочини та кримінальні проступки за Кримінальним кодексом Литовської Республіки: згідно зі ст. 12 кримінальним проступком вважається небезпечне й заборонене цим Кодексом діяння, за вчинення якого передбачене покарання, не пов'язане з позбавленням волі, за винятком арешту [10, с. 112]. Але і такий підхід до регулювання деліктних відносин є спірним.

Крім цього, з окремих питань рішення, за порушення яких передбачається відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування. Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття рішень з санкцією обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов'язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу. Крім цього, сільські, селищні та міські ради мають право встановлювати правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких відповідальність передбачено відповідно до ст. 182 КУпАП

(ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Зазначені правила можна було б уніфікувати в межах всієї України. Виникає питання: чи потрібно в кожному місті, селищі або селі визначати свій час, протягом якого забороняється порушувати тишу в громадських місцях? Важливо визначити цей час централізовано, наприклад нічний час з 24.00 до 6.00. Отже, проступок і правопорушення – правові категорії, зміст і адекватність застосування яких у національному законодавстві має обґрунтовуватись правовими аспектами. Використання зазначених понять у сучасному праві обумовлено колишнім радянським законодавством, а відтак їх зміст і поняття потребують перегляду та оновлення.

Отже, висловлюючи власне бачення розв'язання проблеми співвідношення термінів «правопорушення» та «проступок», вважаємо, що при цьому мають враховуватись такі обставини: 1) проступок проти громадського порядку – категорія похідна від правопорушення; 2) визначальним фактором щодо розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України. Проступок та правопорушення, на нашу думку, слід розглядати як окреме та загальне, диференційовано закріплюючи в законодавстві систему відповідних адміністративних стягнень, порядок їх накладення та виконання юрисдикційними органами.

Список використаної літератури

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Ключев О. М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : монографія / О. М. Ключев. – Х. : Основа, 2005. – 380 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Паращук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Щербина Є. М. Класифікація складів адміністративних правопорушень правил благоустрою територій населених пунктів / Є. М. Щербина // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 94–100.
5. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харьков : Одиссей, 1999. – 224 с.
6. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. – Харьков : Одиссей, 2004. – 272 с.
7. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
8. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України / Н. В. Хорошак. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 171 с.
9. Васильев Э. А. Общие черты административного правонарушения и преступления / Васильев Э. А. // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 2–9.
10. Хавронюк М. Поняття злочинного діяння за законодавством Європейських країн / М. Хавронюк // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 9. – С. 112–117.

Надійшла до редколегії 08.11.2011

МАНЖУЛА А. А. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РЕШЕНИЯ

Исследованы нормы административной ответственности за проступки, посягающие на общественный порядок. Проанализированы термины «проступок» и «правонарушение», раскрыты основные научные взгляды относительно их соотношения, а также определены проблемы применения административной ответственности за совершение указанной категории проступков.

MANZHULA A. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR MISCONDUCT THAT INFRINGE ON PUBLIC ORDER: PROBLEMS AND PROSPECTS OF SOLUTION

The administrative responsibility for the misconduct that infringe on public order is researched. Analysis of the terms «misconduct» and «offense» is made, scientific views about their relations are revealed the problems applying administrative responsibility for committing offenses of that category are defined.