УДК 342.95 DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2020.1.11

ОКСАНА ВОЛОДИМИРІВНА ПАНАСЮК,
кандидат юридичних наук, доцент,
Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ;
https://orcid.org/0000-0003-1621-687X

СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ

Охарактеризовано співвідношення термінів «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення», проаналізовано правову дефініцію «протиправне діяння» як основну складову змісту адміністративного проступку, класифіковано основні законодавчі ознаки адміністративного проступку, охарактеризовано кожну з них. Наголошено, що діянню притаманні такі законодавчі ознаки, як: суспільна шкідливість, протиправність, винність, адміністративна караність. Доведено, що адміністративний проступок є специфічним різновидом адміністративного правопорушення.

Ключові слова: *адміністративний проступок, діяння, правопорушення, суспільна шкідливість.*

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Правопорушення є неминучим негативним наслідком соціального розвитку суспільства, пов'язаного з ним прогресу чи регресу виробництва та зумовленого цим розлагодження соціального статусу індивіда. Суперечності між потребами і соціальними засобами їх задоволення поряд із розлагодженістю соціального статусу індивіда (освітнього, культурного) обумовлюють посягання на наявний суспільний порядок.

Причини правопорушень – це соціальні явища та біологічні особливості особи, що призводять до протиправної поведінки.

Логічним вважається той факт, що протиправна поведінка як вид правової поведінки члена соціуму являє собою протилежність правомірної поведінки. Але, порівнюючи ці два види свідомих дій, треба зауважити, що, на відміну від правомірної, протиправна поведінка є не формою свободи, а формою девіантної поведінки та певного свавілля.

Стан дослідження проблеми

Питанню встановлення сутності адміністративного проступку були присвячені праці таких науковців як, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Гордєєв, С. М. Гусаров, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. І. Остапенко, О. Ю. Салманова та ін. Утім, незважаючи на значну кількість досліджень у цій сфері, проблема визначення ознак адміністративного делікту і до сьогодні викликає багато дискусій на науковому полі, що і зумовлює актуальність зазначеної теми наукового пошуку.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є встановлення юридичного змісту та науковий аналіз дефініції «адміністративний проступок (делікт)», а також характеристика таких його законодавчих ознак, як суспільна шкідливість, протиправність, винність та адміністративна караність. Для досягнення мети пропонується виконати такі *завдання*:

– проаналізувати філософські, соціологічні та загальнотеоретичні роздуми про природу проступку;

– з'ясувати поняття діяння як основної складової змісту адміністративного проступку;

– охарактеризувати такі законодавчі ознаки адміністративного делікту, як суспільна шкідливість, протиправність, винність та адміністративна караність.

Наукова новизна дослідження

Вперше запропоновано розглядати суспільну шкідливість та небезпеку адміністративного проступку у діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні сучасна правова наука виділяє такі ознаки правопорушення [1, с. 421–422]:

1) це завжди діяння (дія або бездіяльність), тобто фактичне протиправне діяння чи протиправне ігнорування встановлених чинним законодавством норм суспільної поведінки;

© Панасюк О. В., 2020

2) суспільно небезпечне (шкідливе) діяння. Це діяння здатне здійснити такі зміни у функціонуванні суспільних відносин, які не відповідають соціальному прогресу, нормальним умовам існування людини і суспільства (порушення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, завдання матеріальної чи моральної шкоди тощо);

3) протиправне діяння, тобто порушення вимог норм права, невиконання юридичних обов'язків, закріплених у нормативно-правових документах;

4) винне діяння, яке відображає внутрішнє негативне ставлення суб'єкта до інтересів людей та суспільства, що виявляється у формі умислу або необережності. Про винність кажуть тоді, коли особа повинна була обрати варіант поведінки, але вчинила всупереч праву;

5) свідомо-вольове діяння, що залежить від волі та свідомості суб'єкта, перебуває під його контролем, тобто діяння деліктоздатної особи. Для цього потрібно, щоб суб'єкт правопорушення досяг певного віку, визначеного законом, розумів свої дії та був здатний ними керувати;

6) караність діяння, що виявляється в тому, що за вчинення правопорушення обов’язково повинна бути передбачена юридична відповідальність.

Класифікувати правопорушення можна за такими критеріями:

1) за ступенем суспільної небезпеки: злочини та проступки (адміністративні, цивільно-правові, дисциплінарні);

2) за сферами суспільного життя: в економіці, політиці, соціально-побутовій сфері тощо;

3) за формами вини: скоєні з умислом та скоєні з необережності.

Отже, проаналізувавши інформацію, викладену вище, треба констатувати, що правопорушення – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння деліктоздатної особи, яке тягне за собою юридичну відповідальність.

Отже, йтиметься про теоретичні аспекти та правову природу адміністративного проступку.

Ми погоджуємося з думками В. К. Колпакова та В. В. Гордєєва, які у своєму монографічному дослідженні зауважують, що особливий інтерес з цього приводу викликає наукова оцінка правових явищ, що породжуються адміністративним правопорушенням (адміністративним проступком, адміністративним деліктом). На жаль, після набуття Україною незалежності адміністративно-деліктні питання не посіли потрібного місця в роботах учених-адміністративістів, а висвітлення концептуальних аспектів адміністративного проступку залишається в межах, що були окреслені доктриною радянського адміністративного права. Характерна особливість того періоду адміністративно-деліктних досліджень полягає у тому, що розроблення деліктного сегмента в адміністративному праві здійснюється з явною диспропорцією між базовими його складовими: адміністративним проступком (деліктом), адміністративною відповідальністю і адміністративною деліктологією [2, с. 8].

Аналізуючи співвідношення таких правових дефініцій, як адміністративне правопорушення та адміністративний проступок (делікт), треба констатувати, що сьогодні суспільна свідомість відбиває розуміння цих видів протиправної поведінки адекватно сформованому за радянських часів стереотипу. Опитування серед працівників адміністративних підрозділів органів внутрішніх справ та Національної поліції України, які були проведені з цього приводу у 2013–2016 роках, констатують, що майже сто відсотків з них (96,75 % із 1765 опитуваних) вважають ці поняття тотожними та закріпленими в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Між тим на науковому полі з цього приводу і до сьогодні точаться дискусії. Так, В. К. Колпаков вважає, що подолання фактично існуючої науково-теоретичної кризи у зазначеному сегменті адміністративного права має починатися з поглиблення наукового осмислення адміністративного правопорушення і адміністративного проступку як генетично різних правових категорій з подальшим формуванням, по-перше, доктрини адміністративного (управлінського) правопорушення; по-друге, доктрини адміністративного проступку (делікту). [3, с. 225]. У свою чергу, О. І. Остапенко зазначає, що у більшості таких випадків вважається, що адміністративний делікт і деліктність проявляються у протиріччях людини з оточуючим її світом і тими вимогами, які обумовлюють позитивну поведінку особи в суспільстві. Така теза обґрунтовується тим, що основною формою діяльності особи від самого початку її існування є спілкування та взаємодія з оточуючим середовищем і людьми. Взаємодія особи із середовищем, яке оточує, вказує на складність цих відносин, на вплив різноманітних факторів, що обумовлюють виникнення конкретної життєвої ситуації, в тому числі адміністративно-деліктної [4, с. 26]. Необхідно зазначити, що визначення, яке надане у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення

(далі – КУПаП) (адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність) [5], констатує той факт, що зазначений нормативно-правовий акт фактично ототожнює поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», що є невірним, оскільки адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, тому що включає в себе всі протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління.

Отже, підсумовуючи та узагальнюючи наукові погляди на проблематику, що вивчається, можна зробити висновок про те, що адміністративний проступок є специфічним різновидом адміністративного правопорушення, та підтримати думку А. Т. Комзюка, який зазначає, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення [6, с. 13].

Визначення, яке надано законодавцем у ст. 9 КУпАП, дає змогу усвідомити основні функціональні складові змісту адміністративного проступку шляхом встановлення його характерних ознак. Треба наголосити, що основною з них вбачається протиправне діяння (факт, явище, подія), що відбулося або мало місце у реальній дійсності. Адже вчиненим адміністративний проступок вважається тільки тоді, коли особа допускає протиправну, активну, свідому і вольову поведінку, що завдає або може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права. Необхідно звернути особливу увагу на те, що у більшості випадків адміністративний проступок (делікт) вчиняється шляхом активних протиправних дій. Водночас значна кількість складів адміністративних проступків, які перераховані в особливій частині КУпАП, закріплені у формі пасивної бездіяльності – коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, повинна вчинити позитивні дії, але з різних причин цього не робить (наприклад ст. 211^1 КУпАП «Неявка на виклик у військовий комісаріат») [7]. Необхідними умовами настання адміністративної відповідальності у разі бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

Підсумовуючи вищевказане можна констатувати, що діяння є основною складовою змісту адміністративного проступку. У наведеному вище визначенні адміністративного проступку, яке надається у ст. 9 КУпАП, сформульовані три основні законодавчі ознаки діяння: протиправність, винність та адміністративна караність. У теорії адміністративно-деліктного права, крім цих трьох ознак, виділяється ще й суспільна шкідливість (суспільна небезпечність, антигромадська спрямованість). Тобто наявність цих чотирьох ознак і становить фактичні підстави адміністративної відповідальності. Зупинимось на їх характеристиці більш детально.

Під час аналізу наукової літератури з теорії адміністративно-деліктного права було встановлено, що найбільш спірною ознакою адміністративного проступку є його суспільна шкідливість або суспільна небезпека. Питання про те, яка саме з них притаманна адміністративному проступку, є невизначеним ще з середини XX століття. У сучасній адміністративно-правовій теорії існують різні концепції співвідношення шкідливості і суспільної небезпеки як матеріальних ознак адміністративного проступку.

Підкреслимо, що на негативний характер усіх правопорушень вказують всі, без виключення, науковці. Вбачається, що негативна оцінка не може полягати в чомусь іншому, крім шкоди і суспільної небезпеки. Втім жодна з концепцій не знайшла достатньої підтримки в українському законодавстві тією мірою, щоб стати фундаментальною та базовою для подальших досліджень проблем шкідливості і суспільної небезпечності. На нашу думку, суспільну небезпеку і суспільну шкоду у призмі дослідження законодавчих ознак адміністративного проступку необхідно розглядати у діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук.

Важливе значення для аналізу юридичної сутності протиправності адміністративного проступку має розуміння того, що законодавець при встановленні відповідної адміністративно-правової заборони керується, в першу чергу, усвідомленням рівня суспільної небезпеки (шкідливості) діяння (матеріальна ознака проступку), в свою чергу, їй відповідає виключно одна юридична форма – протиправність (формальна ознака проступку).

Ознака протиправності використовується законодавцем для розмежування злочинів і адміністративних деліктів, адміністративних деліктів між собою, адміністративних деліктів

і дисциплінарних проступків. Це дозволяє правозастосовним органам юридично точно кваліфікувати різні протиправні діяння, а особливо такі, що мають подібні ознаки [2, с. 95].

З цього випливає важливий висновок про основне значення протиправності як ознаки адміністративного проступку – неприпустимість застосування аналогії, що сприяє зміцненню законності, охороняє права і свободи громадян, виключаючи притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені адміністративним законодавством.

Продовжуючи аналіз законодавчих ознак адміністративного проступку підкреслимо, що протиправність адміністративного делікту перебуває в тісному та нерозривному взаємозв'язку з винністю особи у його вчиненні. Тут важливо розуміти, що адміністративна протиправність розкриває діяння у призмі його юридичної форми, іншими словами – це його зовнішній прояв, натомість винність характеризує його внутрішню, суб'єктивну сторону, розкриває відношення до проступку самого правопорушника.

Зауважимо, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює винність серед обов'язкових ознак адміністративного проступку. Водночас законодавець у ст. 10 та 11 зазначеного нормативно-правового акта розкриває сутність вчинення адміністративного проступку умисно та з необережності[1]. Зазначеними положеннями він підкреслює, що будь-яке діяння, у тому числі адміністративний проступок, перебуває під контролем свідомості особи, яка його вчинила. Якщо особа свідомо вчиняє заборонене адміністративно-деліктними нормами діяння, це свідчить про те, що її психічне ставлення до інтересів суспільства, держави і громадян є негативним, а правовою категорією, яка позначає таке негативне психічне ставлення особи до відповідних суспільних інтересів, є «вина». За статтею 10 КУпАП адміністративний проступок визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала або свідомо допускала настання цих наслідків. Також у ст. 11 КУпАП законодавець допускає вчинення адміністративного проступку з необережності, зазначаючи, що у цьому випадку особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. Отже, навіть із необережності, але все одно особа буде вважатися винною у вчиненні протиправного діяння.

Як вже було встановлено вище, ще одною невід'ємною законодавчою ознакою адміністративного делікту є його адміністративна караність. Іншими словами, за його вчинення особа повинна нести лише адміністративну відповідальність. Результатом вчинення проступку для винної особи повинна бути негативна реакція з боку державних органів у вигляді застосування до неї стягнення, передбаченого виключно адміністративним законодавством.

Аналіз норм КУпАП, які закріплюють порядок реалізації адміністративних стягнень, доводить, що метою будь-якого стягнення є:

1) притягнення до відповідальності порушника за вчинене діяння;

2) виховання винної особи в дусі дотримання чинного законодавства і поваги до встановлених нормативів співіснування у суспільстві;

3) профілактика вчинення правопорушень з боку інших осіб.

Таким чином, в адміністративно-деліктному законодавстві сформульовані: а) загальна мета стягнення; б) спеціальна мета стягнення. Загальною метою стягнення є покарання правопорушника за вчинення проступку. Спеціальна мета стягнення полягає в профілактичному впливі індивідуального (на суб'єкта проступку) і загального (на будь-яких інших осіб) характеру [2, с. 107].

В. В. Гордєєв з цього приводу зазначає, що нормативними конструкціями «адміністративне стягнення є мірою відповідальності» (ст. 23 КУпАП) і «за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення» (ст. 24 КУпАП) законодавець пов'язує встановлення конкретної міри покарання за проступок з адміністративним стягненням за вчинене діяння. Більше того, він визначає цей зв'язок як причину і слідство. З цього випливають, три висновки: а) поняття «проступок» не може не містити в собі як обов'язкову і невід'ємну властивість ознаку покарання; б) адміністративним проступком можна визнавати лише таке діяння, що за чинним адміністративно-деліктним законодавством тягне покарання, яке реалізується в адміністративних стягненнях; в) якщо

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 20.02.2020).

законодавець не пов'язує адміністративно-правову заборону з покаранням, то діяння, що порушує таку заборону, не можна визнати адміністративним проступком [2, с. 107].

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можна сформулювати певні висновки.

1. Узагальнюючі наукові дискусії щодо співвідношення термінів «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення» та аналізуючи норми чинного Кодексу про адміністративні правопорушення, слід наголосити на тому, що зазначений нормативно-правовий акт фактично ототожнює ці правові категорії, однак для усвідомлення сутності адміністративного проступку це є некоректним критерієм, адже адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає в себе всі протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління. Тому слід підсумувати, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення.

2. Основною складовою змісту адміністративного проступку є протиправне діяння. Підкреслимо, що у більшості випадків адміністративний проступок (делікт) вчиняється шляхом активних протиправних дій. Але водночас законодавець закріплює такі випадки протиправної поведінки, коли проступки здійснюються у формі пасивної бездіяльності. Необхідними умовами настання адміністративної відповідальності у разі бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

3. Законодавством закріплено такі основні ознаки протиправного діяння: суспільна шкідливість, протиправність, винність, адміністративна караність. Відсутність хоча б однієї з них унеможливлює кваліфікацію протиправного діяння як адміністративного проступку (делікту).

Список бібліографічних посилань

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія адміністративного проступку : монографія. Харків : Харків юрид., 2016. 344 с.
3. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 455 с.
4. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1997. 42 с.
5. Кодекс Украины об административных правонарушениях : науч.-практ. коммент / под общ. ред. А. С. Васильева. Харьков : Одиссей, 2000. 1008 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і допов. Харків : Ун-т внутр. справ, 2001. 99 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. комент. / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. 2-ге вид. Київ : Правова єдність, 2008. 655 с.

Надійшла до редколегії 24.02.2020

ПАНАСЮК О. В. СОВРЕМЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКА

Охарактеризовано соотношение терминов «административный проступок» и «административное правонарушение», проанализирована правовая дефиниция «противоправное деяние» как основная составляющая содержания административного проступка, классифицированы основные законодательные признаки административного проступка, охарактеризован каждый из них. Отмечено, что деянию присущи такие законодательные признаки, как: общественная вредность, противоправность, виновность, административная наказуемость. Доказано, что административный проступок является специфической разновидностью административного правонарушения.

Ключевые слова: *административный проступок, деяние, правонарушения, общественный вред.*

PANASIUK O. V. MODERN SCIENTIFIC APPROACHES ON DEFINING AN ADMINISTRATIVE OFFENSE

The correlation of the terms of "administrative misdemeanor" and "administrative offense" has been characterized; the legal definition of "illegal act" as the main component of the content of

an administrative misdemeanor has been analyzed; the main legislative features of an administrative misdemeanor have been classified, each of them has been characterized.
The author has offered classify offenses according to the following criteria: a) the degree of public danger: crimes and misdemeanors (administrative, civil, disciplinary); b) spheres of public life: in the economy, politics, social sphere, etc.; 3) forms of guilt: committed with intent and committed through negligence. It has been emphasized that an offense is a socially dangerous or socially harmful, illegal, culpable act of a tort person, which entails legal liability. Nowadays, legal science defines several types of them: constitutional and legal misdemeanor, civil misdemeanor, administrative misdemeanor, disciplinary misdemeanor, tax misdemeanor.
It has been analyzed that the current legislation actually equates the concepts of "administrative offense" and "administrative misdemeanor", which is incorrect, because an administrative offense is inherently much broader than an administrative misdemeanor, since it includes all illegal actions that occur in the field of public management.
It has been emphasized that any violation of administrative law should be considered as an administrative offense, while an administrative misdemeanor is an illegal act, which entails the imposition of an administrative penalty according to the law.
It has been proved that the main component of the content of an administrative misdemeanor is an illegal act. It has been emphasized that the act is characterized by such legislative features as: social harm, illegality, guilt, administrative punishment. It has been noted that the absence of at least one of them makes it impossible to qualify an illegal act as an administrative misdemeanor (a tort).

Key words: *administrative misdemeanor, action, offense, public harmful consequences.*