

citizens, providing them with the necessary services and ensures the realization of natural rights and freedoms in the field of public governance.

The statistics and results of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine are presented.

The development of local self-government and state policy in this area indicate a contradictory, but progressive process inherent in each transitional stage. It is important that such a policy envisages solutions to the problems of local self-government on qualitatively new approaches, corresponding to the ideas of freedom and justice, democracy and the responsibility of the authorities.

In the opinion of the author, the definition of state policy in the field of local self-government as a system of organizational and legal measures and actions of public authorities and public officials in determining and strengthening the foundations, ensuring optimal functioning, guarantees and protection of local self-government will be optimal. Its main goal is to create optimal conditions for the formation of local self-government in Ukraine and to increase the efficiency of its functioning.

Keywords: state policy, local self-government, law, decentralization, state.

УДК 342.9

А. В. НЕФЕДОВА

ВИЗНАЧАЛЬНІ ОЗНАКИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ

Досліджено природу та сутність кваліфікації адміністративних проступків. На основі узагальнення сучасних теоретичних досліджень, нормативно-правових засад адміністративної відповідальності та юрисдикційної практики систематизовано визначальні ознаки кваліфікації адміністративних проступків. Обґрунтовано точку зору про те, що кваліфікація адміністративних проступків має офіційний характер, визначену юридичну форму та є інтегральною складовою процесу застосування адміністративно-деліктних норм.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративно-правова кваліфікація, кваліфікація адміністративного проступку.

© НЕФЕДОВА Альона Валеріївна – аспірантка Київського національного торговельно-економічного університету

Нефедова А. В. Определяющие признаки квалификации административных проступков

Исследованы природа и сущность квалификации административных проступков. На основе обобщения современных теоретических исследований, нормативно-правовых основ административной ответственности и юрисдикционной практики систематизированы определяющие признаки квалификации административных проступков. Обоснована точка зрения о том, что квалификация административных проступков имеет официальный характер, определенную юридическую форму и является интегральной составляющей процесса применения административно-деликтных норм.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административно-правовая квалификация, квалификация административного проступка.

Nefedova Alona. Detailed characteristics of qualification of administrative offenses

The article revolves around modern scientific approaches to understanding the nature and the essence of qualification of administrative offenses. Based on generalization of modern theoretical studies, legislative grounds of administrative responsibility and law-applying practice, the key features of qualification of administrative offenses are systematized. Substantiated that qualification of administrative offenses, as an integral part of administrative-deliict applying process, has an official character and certain legal form.

Keywords: administrative responsibility, administrative offenses, administrative-legal qualification, qualification of administrative offense.

З'ясування сутності кваліфікації адміністративних проступків та систематизація її визначальних ознак мають велике значення не тільки для розвитку теорії адміністративно-деліктного права, а й для вдосконалення науково-методичних засад правозастосовної діяльності. Безпомилкова та оперативна кваліфікація адміністративного проступку вимагає від правозастосовця чіткого уявлення про її зміст, алгоритм, принципи та механізми здійснення. Лише за цієї умови вона перетворюється на раціональний, осмислений і послідовний процес, здатний гарантувати правильну юридичну оцінку протиправних посягань та належне застосування адміністративно-деліктних норм на загальному, системному рівні.

Зважаючи на неабияку гостроту проблематики кваліфікації адміністративного проступку, вона слугує предметом уваги відомих вітчизняних науковців: А. І. Берлача, І. П. Голосніченка, Т. О. Гуржій, В. К. Колпакова, О. І. Остапенка та інших¹. Аналіз спеціальних досліджень змушує констатувати широке розмаїття поглядів на природу та ключові аспекти кваліфікації адміністративного проступку. Всі вони становлять певний інтерес, з точки зору постановки проблемних питань, розгортання наукової дискусії і, звичайно ж, розвитку загального уявлення про адміністративно-правову кваліфікацію та її окремі різновиди.

Тим не менш, потреба у формуванні єдиного підходу до розуміння сутності та ознак кваліфікації адміністративних проступків об'єктивно існує. Адже його відсутність вкрай негативно позначається на формуванні парадигми адміністративно-деліктного права та становленні його понятійно-категоріального апарату. Це зумовлює необхідність побудови цілісного уявлення про кваліфікацію адміністративних проступків, яке б слугувало основою наукового консенсусу, охоплювало найсуттєвіші прояви цього явища, служило задоволенню потреб юрисдикційної практики.

Як цілком слушно наголошує Т. О. Гуржій, сформувати таке уявлення та побудувати універсальне визначення кваліфікації адміністративного проступку можна лише на основі з'ясування його загальних (притаманних для правової кваліфікації в цілому) і спеціальних (обумовлених галузевою специфікою) сутнісних ознак². До таких ознак названий вчений відносить: втілення в оцінці фактичних обставин справи, котра полягає у співвіднесенні фактичного діяння з нормативно-визначеними ознаками правопорушення (ознаками проступку, передбаченого адміністративно-деліктним законодавством); здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами (суб'єктами адміністративної юрисдикції) у рамках правозастосовної діяльності; обов'язкову констатацію наявності у скоєному нормативно визначених ознак адміністративного проступку, а також того, що за відповідне посягання не передбачено кримінальну відповідальність (розмежування адміністративних проступків та

відмежування від злочинів); офіційне закріплення в процесуальних документах висновку про кваліфікацію скоєного за конкретною нормою (нормами) адміністративного права³.

Концептуально погоджуючись з таким баченням ознак кваліфікації адміністративного проступку, мусимо зауважити, що, на наш погляд, цей процес (а так само – його результат) безпосередньо не залежить того, чи передбачено за аналогічне посягання кримінальну відповідальність. Відповідно до ч. 2 ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності⁴. Як уявляється, дане положення не виключає кваліфікацію правопорушення, як адміністративного, оскільки його ознаки визначаються адміністративно-деліктним законодавством. Той факт, що за аналогічне діяння законодавець встановив кримінальну відповідальність, означає лише одне – наявність колізії (або так званої, міжгалузєвої конкуренції), коли: «один і той самий вид протиправної поведінки винного одночасно охоплюється нормами двох публічних галузей права, які хоч і передбачають різні форми державного реагування, однак за одне й те саме правопорушення одночасно застосовуватися не можуть»⁵. У результаті такої колізії протиправне посягання кваліфікується і як адміністративний проступок, і як злочин, водночас реальна відповідальність за його вчинення настає на підставі кримінального закону.

З точки зору В. В. Середи, визначальними ознаками кваліфікації адміністративного проступку є те, що вона: являє собою оціночний процес, який втілюється у встановленні та оцінці тотожності діяння (дії або бездіяльності) ознакам проступку, передбаченого законодавством про адміністративні проступки; протікає у рамках провадження в справі про адміністративне правопорушення; здійснюється спеціально уповноваженими особами; закріплюється в адміністративно-процесуальному документі – постанові у справі про адміністративне правопорушення. Будь-яку іншу кваліфікацію, яка не

містить сукупності названих трьох перерахованих ознак, цей вчений розглядає як неофіційну⁶.

В цілому цей перелік ознак кваліфікації адміністративного проступку є близьким до запропонованого Т. О. Гуржієм. Його головна відмінність полягає в конкретизації процесуального документа, яким закріплюються висновки кваліфікації. Єдиним документом такого роду В. В. Серєда вважає постанову в справі про адміністративне правопорушення.

Зі свого боку зауважимо, що юридичне оформлення результатів кваліфікації здійснюється різними процесуальними документами, а не лише постановою у відповідній справі. Одним з таких документів є протокол про адміністративне правопорушення, в якому, відповідно до чинного законодавства (ст. 256 КУпАП) обов'язково повинні бути зазначені суть адміністративного правопорушення та нормативний акт, який передбачає відповідальність за його вчинення⁷. Хоча, результати кваліфікації, відображені в протоколі про адміністративне правопорушення, не є остаточними, така кваліфікація має цілком офіційний характер та спричиняє конкретні юридичні наслідки (тобто, і фактично, і юридично вона є кваліфікацією адміністративного проступку).

Більш деталізований і, водночас, дещо відмінний перелік ознак кваліфікації адміністративного проступку пропонує увазі загалу К. О. Чишко. З точки зору цього автора, іманентними рисами кваліфікації адміністративного правопорушення виступають наступні: по-перше, це логічно впорядкований розумовий, пізнавальний процес; по-друге, цей процес спрямовується на пізнання юридично значущих ознак адміністративного правопорушення чи проступку, які обумовлюють спричинення шкоди суспільству; по-третє, в ході цього процесу відбувається юридична оцінка правопорушення на предмет відповідності конкретній нормі адміністративно-деліктного законодавства; по-п'яте, суб'єктами кваліфікації можуть бути лише органи та посадові особи, уповноважені на це законом; по-п'яте, підсумковий результат (висновок) кваліфікації втілюється у документальній формі (будь то квитанція про сплату

штрафу чи постанова суду про адміністративний арешт); і, нарешті, по-шосте, обов'язковим наслідком кваліфікації є накладення адміністративного стягнення, тобто застосування адміністративних санкцій щодо порушника⁸.

З викладеним можна погодитись лише частково. Так, справді, з точки зору психології і формальної логіки, кваліфікація адміністративного проступку являє собою пізнавальний процес, спрямований на з'ясування ознак фактичного діяння та їх співвіднесення з ознаками делікту, вказаними у законі. Дійсно, така кваліфікація має офіційний характер та здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами. Не підлягає сумніву і той факт, що результати кваліфікації адміністративного проступку знаходять обов'язкове відображення в процесуальних документах.

Разом з тим, варто зазначити, що в ході кваліфікації адміністративного проступку ознаки фактичного посягання зіставляються далеко не з однією нормою, як стверджує К. О. Чишко, а з цілою низкою положень адміністративно-деліктного законодавства. Адже наразі не існує жодного адміністративного проступку, всі ознаки якого містилися б в одній єдиній нормі адміністративно-деліктного права. Для того, щоб кваліфікувати адміністративний проступок, уповноважений суб'єкт юрисдикції мусить звертатися до широкого кола адміністративно-деліктних норм і законодавчих положень, зокрема, тих, які визначають загальні ознаки правопорушення (див., наприклад, ст.ст. 10, 11, 12 КУпАП).

Також небезспірною видається ідея про те, що обов'язковим наслідком кваліфікації адміністративного проступку є накладення адміністративного стягнення. На практиці іноді трапляються випадки, коли висновки кваліфікації, зроблені на етапі порушення справи та відображені в адміністративному протоколі, надалі не знаходять свого підтвердження. Наслідком цього може бути або перекваліфікація посягання за іншого нормою (наприклад, кримінально-правовою), або ж закриття справи через відсутність у скоєному складу адміністративного проступку. За таких умов розгляд справи завершується без при-

йняття рішення про застосування адміністративно-деліктних санкцій. Але це не скасовує той факт, що при порушенні справи була здійснена кваліфікація адміністративного проступку, котра мала визначені юридичні (зокрема, процесуальні) наслідки.

Варто додати, що не тільки попередня, але й остаточна кваліфікація адміністративного проступку далеко не завжди «увінчується» накладенням адміністративних стягнень. Вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство передбачає низку обставин, які виключають відповідальність особи за вчинення посягання, яке містить ознаки адміністративного проступку та, відповідно, кваліфікується як адміністративне правопорушення. До таких обставин належать крайня необхідність (ст. 18 КУпАП), необхідна оборона (ст. 19 КУпАП) та неосудність (ст. 20 КУпАП). Крім того, особа, яка вчинила адміністративний проступок може бути звільнена від адміністративної відповідальності з огляду на його малозначність або ж у зв'язку з передачею матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу для застосування відносно неї заходів громадського впливу (див. ст.ст. 20 та 21 КУпАП). Підкреслимо, що в усіх зазначених випадках має місце кваліфікація адміністративного проступку та процесуальне закріплення її результатів, проте адміністративне стягнення на порушника не накладається. Відповідно, застосування адміністративних санкцій не можна вважати її обов'язковою ознакою.

Не знаходить практичного підтвердження висновок К. О. Чижка стосовно того, що документальне закріплення результатів кваліфікації адміністративного проступку може здійснюватись у такому документі, як квитанція про сплату штрафу. Наочним прикладом може слугувати квитанція про сплату штрафу за порушення Правил дорожнього руху. Відповідно до п. 8.8. Постанови Правління Національного банку України від 29.12.2001 р. № 563 «Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів», сплата адміністративних штрафів (в тому числі, штрафів за порушення ПДР) здійснюється через банківську установу,

про що платник отримує відповідну квитанцію⁹. Електронна форма заповнення платіжного документу (квитанції) про сплату штрафу за порушення ПДР, розміщена на сайті Департаменту патрульної поліції МВС України, передбачає обов'язкове зазначення наступних реквізитів: П.І.Б. платника; серія, номер і дата винесення постанови про накладення адміністративного стягнення; сума штрафу; код платежу у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху¹⁰. Як неважко помітити, жоден з цих реквізитів не містить інформації про те, за яким саме положенням адміністративно-деліктного законодавства було кваліфіковано правопорушення. У світлі цього квитанція про сплату адміністративного штрафу виглядає не найкращою ілюстрацією ознаки документального закріплення результатів кваліфікації.

На підставі викладених міркувань та з урахуванням відповідних положень теорії адміністративно-деліктного права, в якості визначальних ознак кваліфікації адміністративного проступку можемо визначити такі:

– по-перше, це пізнавально-аналітична діяльність щодо з'ясування ознак фактичного посягання та їх співвіднесення з ознаками адміністративного проступку, зазначеними у законі. Ця діяльність передбачає пізнання юридичної суті вчиненого протиправного діяння та, водночас, формування кінцевого умовисновку про те, що воно є адміністративним проступком, який тягне за собою відповідальність на підставі конкретних положень адміністративно-деліктного законодавства;

– по-друге, таке співвіднесення здійснюється за допомогою та на основі спеціальної логіко-юридичної конструкції – складу адміністративного проступку. Склад адміністративного проступку є абстрактною «моделлю» делікту в сукупності його об'єктивних і суб'єктивних ознак, яка дозволяє зіставити явища різного порядку (реальний життєвий вчинок та адміністративно-деліктну норму) та зробити висновок про їх змістовну тотожність;

– по-третє, суб'єктом кваліфікації виступає особа, уповноважена здійснювати провадження в справах про адміністратив-

ні проступки (суб'єкт адміністративно-деліктного провадження). Чинне законодавство наділяє повноваженнями щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні проступки понад 100 різних суб'єктів (в т.ч., виконкоми сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, суди, органи Національної поліції, органи державних інспекцій та багатьох інших). На різних етапах розгляду підвідомчої їм справи (починаючи від складання протоколу і закінчуючи винесенням постанови про накладення адміністративного стягнення) вони дають офіційну оцінку адміністративно-деліктному посягання, а отже виступають суб'єктами його кваліфікації. Крім того, офіційну кваліфікацію адміністративного проступку можуть здійснювати прокурори та заступники прокурора, які у рамках нагляду за законністю адміністративно-деліктного провадження мають право брати участь у розгляді справи, давати висновки з питань, що виникають під час її розгляду, вносити подання, оскаржувати процесуальні рішення, а також вчиняти інші дії, які передбачають юридичну фактичного посягання;

– по-четверте, кваліфікація адміністративного проступку є невід'ємним елементом застосування адміністративно-деліктних норм. Кваліфікація має місце на всіх стадіях правозастосовного процесу. Вона слугує необхідною умовою порушення адміністративної справи та визначення її підвідомчості. Значною мірою вона обумовлює перебіг провадження, форму та зміст прийнятих рішень. У кінцевому підсумку саме вона визначає результат адміністративно-деліктного провадження, тобто юридичні наслідки вчиненого посягання. Таким чином, кваліфікація адміністративного проступку втілює гносеологічний аспект правозастосування, пов'язаний з пізнанням та юридичною оцінкою фактів об'єктивної дійсності;

– по-п'яте, кваліфікація адміністративного проступку передбачає обов'язкову констатацію наявності у фактичному посяганні всіх ознак складу адміністративного проступку, відповідальність за вчинення якого встановлена чинним законодавством. Результатом такої кваліфікації є висновок про вчинення особою адміністративного проступку. У всіх інших

випадках матимуть місце інші види адміністративно-правової кваліфікації. Разом з тим, кваліфікація скоєного як адміністративного проступку за певних обставин може не тягнути за собою накладення адміністративного стягнення та застосування заходів адміністративної відповідальності. Іншими словами, кваліфікація адміністративного проступку – це завжди визнання факту його вчинення, але не завжди притягнення порушника до адміністративної відповідальності;

– по-шосте, результати кваліфікації адміністративного проступку знаходять обов'язкове відображення в процесуальних документах. Офіційний характер кваліфікації адміністративного проступку обумовлює не лише її здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами влади, а й документальне закріплення її проміжних і підсумкових результатів. Як правило, таке закріплення відбувається, в тих процесуальних документах, які результують ключові етапи адміністративно-деліктного провадження (адміністративному протоколі, постанові про накладення адміністративного стягнення та деяких інших).

Отже, наведений перелік ознак досить повно характеризує явище кваліфікації як пізнавальний аналітичний процес та інтегральну складову правозастосовної діяльності. Зважаючи на це, він може слугувати як підґрунтям подальших тематичних досліджень, так і основою для визначення поняття «кваліфікації адміністративного проступку».

1. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки // *Право України*. 2002. № 2. С. 26-30; *Гуржій Т. О.* Місце юридичної кваліфікації у процесі правозастосування // *Право України*. 2006. № 4. С. 29-31; *Гуржій Т. О.* Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України // *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 156-158; *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком-інтер, 2004. 528 с.; *Остапенко О. І.* Кваліфікація адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВСУ, 2000. 173 с. **2. Гуржій Т. О.** Логіко-методологічні засади визначення поняття адміністративно-правової кваліфікації // *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 2002. № 4. С. 219.

3. *Гуржій Т. О.* Керування автотранспортними засобами: адміністративно-деліктний аспект: монографія. Кіровоград: Полімед-сервіс, 2007. С. 16. 4. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення // ВВР Української РСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122. 5. *Калмиков Д. О.* Правова оцінка жорстокого поводження з тваринами за законодавством України // Вісник Верховного суду України. 2014. № 11 (141). С. 40. 6. *Середа В. В.* Щодо питання кваліфікації правопорушень, за які передбачено дисциплінарну відповідальність // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 1. С. 205. 7. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення // ВВР Української РСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122. 8. *Чишко К. О.* Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку): поняття, ознаки, передумови // Вісник Харківського національного університету. 2015. № 3. С. 154-155. 9. *Про затвердження* Положення про порядок накладення адміністративних штрафів: Постанова Правління Національного банку України від 29.12.2001 р. № 563 // Офіційний вісник України. 2002. № 5. Ст. 199. 10. *Сплата* штрафів за порушення правил дорожнього руху // Офіційний сайт Департаменту патрульної поліції МВС України. URL://<https://www.portmone.com.ua/r3/uk/oschadnybank-police/services/budget/fines>

***Nefedova Alona.* Detailed characteristics of qualification of administrative offenses**

Clarifying the essence of the qualification of administrative offence and its systematization of defining features are of great importance not only for the development of the theory of administrative and tort law, but also for improving scientific and methodological foundations of law enforcement activities. The irrefutable and immediate qualification of an administrative misdemeanor requires from the law-enforcement official a clear idea of content, algorithm, principles and mechanisms of implementation. Under this condition only, it becomes a rational, meaningful and consistent process, capable to guarantee correct legal assessment of unlawful encroachments and the proper application of administrative and tort standards on general, systematic level.

An important key to the effective functioning of the institute of the administrative liability is the prompt and unmistakable qualification of administrative offences, that guarantees the inevitability, proportionality and relevancy of the state's response to the violation of the administrative and tort law. Given its relevance, the problem of the qualification of administrative offences is increasingly discussed in scientific and practical communities. A large number of sectoral studies, research-to-practice conferences and tutorial workshops are focused on this problem.

The analysis of special studies makes it possible to state a wide variety of views on the nature and key aspects for qualification of administrative offence. All of them have a certain interest, from the point of viewpoint of problem issues, the deployment of scientific discussion and, of course, the development of a general idea of administrative and legal qualifications and its individual varieties.

Nevertheless, the necessity for a unified approach to understanding the essence and attributes of the qualification of administrative offence objectively exists. Indeed this absence has an extremely negative effect on the formation of the paradigm of administrative and tort law and the formation of its conceptual-categorical apparatus. These necessities stipulate the creation of holistic view on the qualification of administrative offence, which would serve as the basis for scientific consensus, encompassing the most significant manifestations of this phenomenon, meet the needs of jurisdictional practices.

To formulate such an idea and build a universal definition of the qualification of administrative offence can only be based on the determination of its general (inherent in the legal qualification in the whole) and special (due to industry specificity) essential features.

On the basis of integrated contemporary theoretical research, taking into account legal framework of administrative responsibility and jurisprudence, we can define the following attributes of the qualification of administrative offence. First, this is a cognitive-analytical activity for finding out the signs of actual encroachment and their correlation with the signs of administrative offence, specified in the law. Second, such a correlation is carried out with the help and on the basis of a special logical and legal structure – the content of administrative offence. Third, the subject of qualification is always the person authorized to conduct proceedings in cases of administrative offence (the subject of administrative delinquency proceedings). Fourth, the qualification of administrative offence is an integral part of the application of administrative and tort rules. Fifth, it provides mandatory confirmation of presence of all evidence for administrative offence in actual encounter, which responsibility is established for by the current legislation (the result of this qualification is the conclusion of the person's commission of administrative offence). Sixth, the results of the qualification of administrative offence are mandatory in procedural documents. The above list of features is quite complete and, at the same time, it clearly characterizes the phenomenon of qualification as a cognitive analytical process and an integral part of law enforcement activity. In this regard it can serve as the grounding for further thematic studies as well as the basis for defining the concept of «qualification of administrative offence».

Keywords: administrative responsibility, administrative offenses, administrative-legal qualification, qualification of administrative offence.