

12. Манохин В.М. Советское административное право: учебник / Василий Михайлович Манохин. – М.: Юридическая литература, 1977. – 541 с.

УДК 351.74/76

ПРАВОВА ОСНОВА ПРОТИДІІ ПРОСТУПКАМ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК

Манжула А.А., к.ю.н., доцент

Кіровоградський державний педагогічний університет ім. Володимира Винниченка

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового регулювання проступків, що посягають на громадський порядок. Проаналізовано терміни «проступок» та «правопорушення», розкрито основні наукові погляди щодо їх співвідношення, а також проблеми застосування адміністративної відповідальності за вчинення зазначеної категорії проступків.

Ключові слова: проступок, правопорушення, адміністративне стягнення, громадський порядок, громадська безпека, адміністративна відповідальність.

Манжула А.А. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОСТУПКАМ, КОТОРЫЕ ПОСЯГАЮТ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК / Кировоградский государственный педагогический университет им. Владимира Винниченко, Украина

Статья посвящена исследованию нормативно-правового регулирования проступков, посягающих на общественный порядок. Проанализированы термины «проступок» и «правонарушение», раскрыты основные научные взгляды относительно их соотношения, а также проблемы применения административной ответственности за совершение указанной категории проступков.

Ключевые слова: проступок, правонарушение, административное взыскание, общественный порядок, общественная безопасность, административная ответственность.

Manzhula A.A. BASIS TO COUNTER MISCONDUCT POSEGAYUT ON PUBLIC ORDER / Kirovograd state pedagogical university, Ukraine

The article deals with regulatory and legal regulation of offenses that infringe on public order. It is analyzed the terms «misconduct» and «offense», it is disclosed the basic scientific views about their relationship and the problems of administrative responsibility for the commission of offenses in this category.

Key words: misconduct, offense, an administrative penalty, public order, public safety, administrative responsibility.

Особливе місце в реформуванні Українського публічного права відводиться формуванню принципово нових механізмів, спрямованих на вдосконалення провадження у справах про проступки проти громадського порядку. На нашу думку, розгляд питання щодо провадження у справах про проступки проти громадського порядку є досить важливим, адже цей вид провадження набуває все більшого поширення та вимагає додаткового вивчення проблем і пробілів у чинному законодавстві.

Слід зазначити, що тематика удосконалення законодавства про проступки проти громадського порядку традиційно вивчається вченими в галузі адміністративного права. Зокрема, до неї зверталися такі дослідники, як Ю.П. Битяк, С.О. Вашенко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, Т.О. Коломєць, С.В. Петков, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші науковці. Разом із тим, окремі аспекти порушеної проблеми залишаються не розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

Основним нормативним актом щодо регулювання відповідальності за проступки проти громадського порядку є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [1]. У ньому вміщуються норми, що регулюють і охороняють матеріальні і процесуальні суспільні відносини у сфері публічної влади за проступки проти громадського порядку. У загальних положеннях закріплюються завдання та система законодавства про публічну відповідальність, компетенція і повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань про проступки, їх запобігання, виявлення та усунення причин і умов, що

сприяють їх вчиненню, чинність законодавства та забезпечення режиму законності при провадженні у справах про проступки.

Необхідно відмітити, що матеріальне право щодо проступків і відповідальності 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. 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, 165].

У правових нормах, які згруповані в Кодексі України про адміністративні правопорушення, законодавець сформулював заборони щодо визначених порушень суспільних відносин і установив санкції на випадок їх недодержання (гл.14 КпАП) [1]. Таких проступків всього два – дрібне хуліганство (ст.173 КпАП) та розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (чч.1 і 2 ст.178 КпАП). До інших протиправних дій, що порушують громадський порядок і спокій громадян, можна віднести 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 невідведених для цього місцях; бешкетництво в комунальних квартирах або гуртожитках; вчинення непристойних написів або зображень на стінах громадських приміщень; умисне розбризкування грязі на пішоходів водіями автотранспорту та ін.

Але загальновідомим є і те, що близькими за змістом до громадського порядку є: громадська безпека, правопорядок, громадський благоустрій, внутрішній розпорядок на підприємствах, в установах та організаціях, охорона власності, безпека держави. Так, наприклад, недопущення масових безладь 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, невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст.ст.173-184 КпАП [1]). У той же час неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню громадської безпеки, гарантує надійне забезпечення громадського порядку. Наприклад, заборона розпивання спиртних напоїв, гра в азартні ігри на борту літака попереджують можливі хуліганські проступки в особливих умовах.

Відповідальність за вчинення проступку можлива за наявності достатніх приводів і підстав. Достатність у даному випадку означає таку їх сукупність, що 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 вчиненого 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, 221].

Можна стверджувати, що нормативною підставою відповідальності є визнання відповідного вчиненого (вчинюваного – якщо проступок є триваючим у часі) діяння протиправним і передбачення юридичної можливості притягнення правопорушника до відповідальності.

Фактичною підставою відповідальності є факт вчинення 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 вчинення проступку. Адже особа може бути притягнута до відповідальності за умови, якщо 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, 97].

Слід зазначити, що самого факту вчинення протиправного діяння для притягнення винних до відповідальності недостатньо. Необхідно, щоб такий проступок був виявлений 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).

В юридичній науці виділяють фактичні й юридичні (правові) підстави адміністративної відповідальності. Фактичною підставою відповідальності є проступок. Юридичні підстави відповідальності пов'язують з поняттям «склад проступку», під яким розуміють сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію чи бездіяльність як проступок [5, 124-127].

Таким чином, відповідальність має місце за наявності складу проступку – системи об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, сконструйованих за чотири 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, 51].

Визначаючи наявність складу проступку як об'єктивної необхідності застосування стягнень, законодавець, на жаль, не визначає ні в Кодексі, ні в межах іншого законодавчого акта поняття та сутності його основних елементів чи їх обов'язкових або факультативних ознак. Вважаємо, що це не сприяє створенню 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 не є сам собою 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, а 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, 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, має володіти також спеціальними ознаками суб'єкта правопорушення (посадова особа, військовослужбовець, працівник банку, водій тощо); доведеність вини особи, яка вчинила відповідне протиправне діяння; вчинення дій, які визнані 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 викликає 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 протиправно-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 – 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 КпАП. Але поряд з іншими видами стягнень існують такі, які не відповідають сучасним реаліям демократичного суспільства.

За чинним законодавством адміністративний арешт передбачається за вчинення таких проступків: дрібне хуліганство (ст.173); розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч.3 ст.178) [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 1 і 2 груп (ст.32), 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 „Дрібне хуліганство”; ст.178 „Розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п'яному вигляді” [9, 2].

Такими, стягненнями, що свідчать про кримінально-правовий характер проступків, є: конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного проступку (ст.ст.174, 177², 181, 182); виправні роботи (ст.173¹); адміністративний арешт (ст.ст.173, 173², 178). 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 він пов'язаний лише з процесуальним порядком розгляду справ. Перші розглядаються за правилами адміністративного процесу, а інші – 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 КК 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, 112]. Але і такі підходи до регулювання деліктних відносин є спірним.

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 ст.182 КпАП (ст.26 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”). Зазначені правила можна було б уніфікувати в межах всієї України. Наприклад, чи потрібно в кожному місті, селищі або селі визначати свій час, протягом якого забороняється порушувати тишу в громадських місцях? Слід 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 й оновлення.

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” слід розглядати як окреме та загальне, диференційовано закріплюючи в законодавстві систему відповідних адміністративних стягнень, порядок їх накладення та виконання юрисдикційними органами.

Підсумовуючи вищезазначене, підкреслимо, що 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 займає 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, у 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Ключев О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: монографія / О.М. Ключев. – Харків: Основа, 2005. – 380 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Парашук, 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): учебное пособие / Ю.П. Битяк. – Х.: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.
6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособ. / А.И. Миколенко. – Х.: 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: навчальний посібник / 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 / Э.А. Васильев // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 2-9.
10. Хавронюк М.С. Поняття злочинного діяння за законодавством Європейських країн / М.С. Хавронюк // Підприємство, господарство і право. – 2004. – № 9. – С. 112-117.

УДК 342.922

ФУНКЦІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ – ПРОВІДНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Мацелик Т.О., к.ю.н., доцент

Національний університет Державної податкової служби України

У статті розглядаються функції органів публічної адміністрації. Акцентовано увагу на їх класифікаційному розподілі та зроблено висновок про їх тісний взаємозв'язок.

Ключові слова: публічна адміністрація, функції, цілі, зв'язок, суб'єкти.

Мацельк Т.А. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ – ВЕДУЩИХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассматриваются функции органов публичной администрации. Акцентируется внимание на их классификационном разделении и сделан вывод об их тесной взаимосвязи.

Ключевые слова: публичная администрация, функции, цели, связь, субъекты.

Macelyk T.A. FUNCTIONS OF ORGANS OF PUBLIC ADMINISTRATION – LEADING ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTS / National university of the State tax service of the Ukraine, Ukraine

The article discusses the functions of public administration. Attention is accented on the distribution of their classification, and concluded their close relationship.

Key words: public administration, functions, goals, communication, subjects.

Серед різноманітних зв'язків суб'єктів адміністративного права особливого значення набуває та їх складова, яка характеризує діяльність публічної адміністрації. Найузагальнюючий прояв вона знаходить у функціях органів публічної адміністрації, які по-різному проявляються в економічній, соціально-культурній, політичній сферах суспільства.

У вітчизняній літературі термін «органи публічної адміністрації» не є достатньо поширеним, лише в останні роки його використання стало дещо динамічнішим. Враховуючи цільову спрямованість та змістовне наповнення публічної адміністрації як процесуальної категорії (з обов'язковою участю у відповідних відносинах суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень (у більшості своїй), переважна імперативність цих відносин й домінування публічно-правового інтересу) цілком логічним є те, що органами публічної адміністрації (публічною адміністрацією в організаційно-структурному розумінні) можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й інші органи, наділені публічно-владними повноваженнями [1, 80].

У сучасній адміністративно-правовій концепції сутність діяльності суб'єктів публічної адміністрації, полягає в тому, що вони, використовуючи свої права та виконуючи свої обов'язки, мають забезпечити, з однієї сторони, інтеграцію всіх суб'єктів громадянського суспільства, стабільність, а з іншої – стійкий розвиток, закономірні, цілеспрямовані зміни. У цьому полягає значення функцій суб'єктів публічної адміністрації, які визначають сутність їх діяльності, яка зумовлена природою публічної влади – нерозривним зв'язком з інтересами суспільства та спрямованістю на максимальне задоволення потреб різних соціальних груп.

Під час здійснення адміністративної реформи актуалізується проблема функцій органів публічної адміністрації як інтегральної характеристики, визначення якої дозволить більш обґрунтовано формулювати пріоритети реформи. Ця проблематика зумовлена необхідністю