



НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА УСТАНОВЛЕННЫЙ ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ

Евгений НЕСТЕРЕНКО,

соискатель кафедры административного права и административной деятельности
Донецкого юридического института МВД Украины

Summary

The article characterized the term «classification». Analysis of views on the nature of the category «classification» indicates that significant differences of opinion on the question of its interpretation of specialists of different scientific fields, as a rule, no. Analyzed different opinions domestic and some foreign leading scientists on the classification of administrative offenses. Based on the analysis, suggestions for improving the classification of administrative offenses against the established order of management. For the classification of administrative offenses against the established order of management, according to the author, the most suitable features describing the object, the objective side, the subject, the subjective aspect of the offense.

Key words: classification, administrative offenses, the established order of government.

Аннотация

В статье охарактеризовано значение термина «классификация». Анализ взглядов на сущность категории «классификация» показывает, что значительных расхождений во мнениях по вопросу ее интерпретации среди специалистов различных отраслей права, как правило, не выявлено. Проанализированы различные мнения отечественных и некоторых зарубежных ученых-административистов о классификации административных правонарушений. На основе проведенного анализа высказаны предложения по усовершенствованию классификации административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления. Для классификации административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, по мнению автора, наиболее приемлемы признаки, характеризующие объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону проступка.

Ключевые слова: классификация, административные правонарушения, установленный порядок управления.

Постановка проблемы. В последнее время наблюдается определенная динамичность норм украинского административно-деликтного законодательства, что обусловлено политическими, экономическими, правовыми и культурологическими факторами. Определенные изменения испытало и законодательство, регулирующее институт административной ответственности за правонарушения в сфере установленного порядка управления.

В связи с этим возникла необходимость более полного и обоснованного исследования правовой природы правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, для чего, по нашему мнению, следует выделить критерии для их классификации и непосредственно ее осуществить. Поскольку классификация является определенным средством систематизации и углубленного научного познания любого явления. К тому же правонарушения, направленные против порядка управления, имеют межотраслевой характер, а поэтому классификация поможет раскрыть их место, роль и значение в системе других правонарушений, а также выяснить их взаимосвязи.

Актуальность темы. Научно-теоретическим основанием исследования

стали общетеоретические труды отечественных и зарубежных специалистов в области теории управления, административного и административно-деликтного права, в частности В.Б. Аверьянова, А.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.Н. Гусарова, В.В. Игнатенко, С.В. Кивалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.И. Марчука, А.И. Миколенко, А.И. Остапенко, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, Н.И. Хавронюка, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, и других ведущих ученых.

Цель статьи состоит в том, чтобы на основе анализа действующего административного и административно-деликтного законодательства Украины осуществить научный поиск и решение проблемы, связанной с классификацией административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления.

Изложение основного материала. Анализ взглядов на сущность категории «классификация» показывает, что значительных расхождений в ее понимании среди специалистов различных научных отраслей, как правило, не существует. Так, финансово-экономический словарь определяет классификацию как распределение объектов, понятий, названий по классам, группам,

разрядам, где к одной группе относят объекты, имеющие определенные общие признаки [1]; экономическая энциклопедия трактует «классификацию» как распределение объектов, понятий, названий по классам, группам, разрядам, при котором в одну группу попадают объекты, имеющие определенные общие признаки. Например, классификация товаров (потребительские товары долгосрочного и текущего пользования, продовольственные, промышленные и так далее), классификация налогов (прямые, косвенные) [2]; философский энциклопедический словарь как многоступенчатое, последовательное разделение объема понятия с целью систематизации, углубления и получения новых знаний. Результатом классификации является система соподчиненных понятий: делимое понятие является родом, а новые понятия (члены деления) являются видами этого рода, видами видов и так далее. Кроме того, различают искусственную и естественную классификации [3, с. 283]; в юридическом энциклопедическом словаре под классификацией понимается система соподчиненных понятий (классов, объектов) той или иной области знаний или деятельности человека, используемой как средство для



установления связей между этими понятиями или классами. Далее отмечается, что научная классификация выражает систему законов, присущих соответствующей области объективной действительности. В сфере юриспруденции известными являются классификации отраслей законодательства и права, законов и других нормативных актов, органов государственной власти, отраслей юридической науки и так далее [4, с. 115]; современная правовая энциклопедия по классификации договоров в гражданском праве отмечает, что ею является разделение договоров на виды по различным основаниям [5, с. 150]. Отсюда следует, что классификация административных правонарушений – это их деление на группы (категории) в зависимости от того или иного критерия [6, с. 213]. Целью такого разделения является их систематизация и получение новых знаний о свойствах: а) конкретных правонарушений; б) родственных групп правонарушений. Классификации предшествуют выходу научных исследований на уровень систематики или таксономии, создают условия для кодификации нормативных актов.

Следует заметить, что сложность классификации правонарушений в сфере установленного порядка управления детерминирована отсутствием концепции классификации правонарушений в целом в правовой доктрине; существуют разные взгляды на основания разграничения видов правонарушений [7, с. 14], а сама классификация, в зависимости от того или иного критерия деления правонарушений на виды, часто является неполной и не всегда соответствует требованиям практики [8, с. 16].

Например, российский ученый-административист Л.Л. Попов вообще приходит к выводу о невозможности выделения каких-либо критериев классификации административных правонарушений. По его мнению, «ввиду огромного разнообразия и значительной распространенности административных проступков единого критерия их классификации не существует. В его качестве выступает комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом

административных правонарушений» [9, с. 129].

Несколько уточняет понятие «комплексного критерия» профессор Д.Н. Бахрах, который отмечает, что комплексный критерий классификации видов административных правонарушений включает в себя родовый (специальный) объект посягательства (например, порядок управления) и отраслевую направленность проступка, то есть конкретную область государственного управления [10, с. 49]. В частности, ученый предлагает классифицировать административные проступки по субъектам, субъективной стороне, тяжести проступков и субъектам совершения, степени общественной вредности и размеру наказания за совершенный проступок.

Оценивая степень вредности правонарушений для общественных отношений с позиции законодательных санкций, В.В. Игнатенко выделяет: 1) публично опасные административные правонарушения; 2) публично малоопасные административные правонарушения; 3) административные правонарушения, не представляющие публичной опасности [11, с. 60].

Более основательный подход к проблеме классификации административных правонарушений сформирован украинскими учеными. А.И. Миколенко выделяет следующие критерии классификации административных правонарушений: в зависимости от родового объекта правонарушения; в зависимости от формы вины; в зависимости от объективной стороны состава административного правонарушения; в зависимости от степени общественной опасности [12, с. 43–49]. Анализ составов административных правонарушений, содержащихся в Особенной части Кодекса Украины об административных правонарушениях, позволяет констатировать нелогичность объединения отдельных составов административных проступков в разделы, в результате чего значительное количество проступков, посягающих на единый родовый объект, содержатся в различных главах. Этот вывод подтверждается также В.К. Колпаковым, который отмечает: «Классификацию всего массива составов административных правонарушений законодатель осуществил: а) в зависимости от структуры соци-

ально-хозяйственного комплекса; б) в зависимости от содержания охраняемых отношений. В результате использования таких критериев проступки, посягающие на единый родовый объект, оказались в разных главах» [13, с. 94]. Мы поддерживаем мнение ученого о нелогичности объединения составов административных проступков в Особенной части Кодекса Украины об административных правонарушениях и архаизм использованных критериев разграничения этих правонарушений.

Однако особенно сложная ситуация наблюдается с классификацией административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, ведь круг общественных отношений, охраняемых административными нормами в сфере порядка управления, достаточно разнообразен, а существующая на сегодня их классификация по родовым объектам посягательства уже устарела.

При принятии в 1984 г. Кодекса УССР об административных правонарушениях глава 15 «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления» насчитывала 29 статей, сегодня эта цифра возросла до 111 статей, что составляет около 30% его Особенной части. Столь значительный рост (за 30 лет – более чем в три раза) объясняется не только общим расширением сферы административно-правового принуждения, но и применением при конструировании Особенной части КУоАП смешанного критерия, в основу которого были положены отрасли управления плюс некоторые объекты административных правонарушений. Рассматривая порядок управления в широком его понимании (как порядок осуществления какой-либо деятельности), законодатель превратил главу 15 КУоАП в своеобразный «запасник», куда периодически помещал статьи, не «нашедшие места» в иных главах Особенной части Кодекса.

Учитывая тот факт, что часть норм КУоАП, предусматривающих ответственность за нарушение установленного порядка управления, имеет бланкетный характер, их содержание дублируется также и в других кодексах и законах Украины, что создает определенные трудности для классификации категории административных



правонарушений. Например, ст. 186-6 КУоАП конкурирует с п. 7 ч. 2 ст. 41 Закона Украины «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине»; имеет место конкуренция норм в п.п. 9 и 12 упомянутого Закона и ст. 212–2 КУоАП; кроме того, фактически идентичными по содержанию являются диспозиции ст. 186–6 и 212–3 КУоАП.

С целью упорядочения административно-деликтных норм, предусматривающих ответственность за нарушения в сфере установленного порядка управления, А.И. Остапенко и Л.А. Остапенко предлагают объединить такие административные правонарушения в три группы:

1) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность органов власти, общественных организаций в сфере охраны общественного порядка, деятельности судов, прокуратуры и соблюдение законодательства;

2) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность органов власти в сфере экономики, экологии, санитарии, стандартов, производства и торговли;

3) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность органов власти, связанные с обеспечением и реализацией прав и свобод граждан [14, с. 7–8].

В.И. Марчук несколько расширил и уточнил классификацию, предложенную вышеупомянутыми учеными, а именно: 1) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность органов власти и общественных организаций в сфере охраны общественного порядка, а также волеизъявления граждан и порядка его применения; 2) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность судов; 3) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность прокуратуры и органов внутренних дел; 4) административные проступки, посягающие на нормальную деятельность органов власти в сфере экономики, финансов, экологии, ядерной и радиационной безопасности, социальной политики, энергетики, стандартизации, сертификации; 5) административные правонарушения, посягающие на нормальную деятельность органов власти в сфере

оборота огнестрельного, холодного и газового оружия, боеприпасов к ним, специальных средств; 6) административные правонарушения, связанные с правилами пребывания на территории Украины иностранцев и лиц без гражданства; 7) административные правонарушения, посягающие на нормальную деятельность органов власти в сфере поддержания боеспособности государства; 8) административные правонарушения, связанные с правом на информацию и государственной тайной [15, с. 33].

Какие же из отмеченных выше подходов можно было бы использовать для более точной классификации административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления? Для классификации административных правонарушений в указанной сфере общественных отношений, по мнению автора, наиболее приемлемы признаки, характеризующие объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону проступка.

В рамках родового объекта, коим является установленный порядок управления, можно выделить следующие видовые объекты:

1. Порядок реализации прав, свобод и обязанностей субъектами управленческих отношений.

2. Порядок обращения с официальной документацией.

3. Правомерная публичная управленческая деятельность органов публичной администрации и их должностных лиц.

В рамках указанных групп различаются многообразные непосредственные объекты посягательства, например: порядок реализации политических, экономических, социальных, культурных и личных прав; порядок передвижения различных категорий граждан (граждан Украины, иностранных граждан, лиц без гражданства) по территории государства и выезда за ее пределы.

Порядок обращения с официальной документацией включает правила обращения с документами, удостоверяющими личность, различного рода служебными документами и документами, удостоверяющими факты, имеющие юридическое значение.

К третьей группе следует относить деяния, посягающие на государствен-

ную символику, авторитет государственных органов (и их должностных лиц), противодействие реализации ими функций в различных областях и сферах государственной управленческой деятельности. Сюда же следует относить и посягательства на нормальную управленческую деятельность общественных структур, реализующих делегированные им властные полномочия публичного характера.

Предметами посягательств могут выступать: атрибутика государственных органов (флаг, герб, вывеска с наименованием), различного рода официальные документы (паспорт, удостоверение личности, лицензия, квалификационный аттестат и так далее) и предметы (запрещенные или ограниченные в свободном обороте, наложенные помолбы и тому подобное), а также сами должностные лица.

С позиции юридических конструкций следует различать деяния, посягающие на:

а) исключительно установленный порядок управления, то есть он выступает в качестве единственного объекта правоохраны;

б) несколько объектов, где порядок управления выступает в качестве одного из основных, наряду с другими объектами правоохраны;

в) несколько объектов, где порядок управления выступает в качестве факультативного (дополнительного) объекта правоохраны.

Возможна классификация проступков и по видам властных органов, которым оказывается противодействие при реализации ими управленческих функций.

Административные правонарушения порядка управления в зависимости от особенностей объективной стороны можно подразделить на совершаемые:

а) в виде действия;

б) в виде бездействия;

в) как в виде действия, так и бездействия.

В региональном разрезе распространенность административных проступков против порядка управления неодинакова. «Плотность» таких посягательств в городах фиксируется в 3–5 раз больше, чем в сельской местности. Существенное влияние на такую тенденцию оказывают различные факторы: численность и этнический состав



населения; общая криминогенная обстановка; эффективность работ правоохранительных органов.

Исходя из способа совершения посягательств на порядок управления, следует различать:

- самоуправство;
- неповиновение;
- злостное неповиновение.

В зависимости от последствий различают: посягательства на установленный порядок, приносящие незначительный ущерб гражданам или организациям, и посягательства, не причиняющие такого ущерба.

Субъектами ответственности за посягательства на установленный порядок управления могут выступать: физические вменяемые лица, достигшие 16-ти летнего возраста (общие субъекты), органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, предприятия, учреждения, организации различных форм собственности и юридического статуса (юридические и неюридические лица).

В зависимости от особенностей субъективной стороны, проступки против порядка управления могут быть классифицированы на: совершаемые умышленно (с прямым умыслом или косвенным умыслом) или по неосторожности (по легкомыслию или небрежности) или в той или другой форме; по тем или иным мотивам; преследующие те или иные цели.

Классификация административных проступков против порядка управления может осуществляться и по иным основаниям. Так, применительно к сфере государственного управления возможно вести речь о порядке управления в строительном, агропромышленном, транспортном, жилищно-коммунальном и иных комплексах, социально значимых областях и сферах деятельности. С позиции правового опосредования можно различать проступки против установленного порядка управления, ответственность за которые предусмотрена КУоАП и иными законодательными актами. Возможно различать рассматриваемые деликты с позиций юрисдикционных органов, процедурных особенностей, места и роли государственных структур в механизме юридического обеспечения правопорядка и законности, и иных классификационных признаков,

обусловленных теоретическими и практическими потребностями и запросами.

Выводы. Как показывают результаты проведенного анализа, по своей правовой природе общественные отношения, возникающие в связи с совершением административных правонарушений против установленного порядка управления, имеют административно-деликтный характер, а комплексное теоретическое решение проблемы классификации названного выше вида правонарушений заключается в поиске непосредственно основания классификации.

Таким образом, классификация административных проступков против установленного порядка управления имеет важное теоретическое и практическое значение для дальнейшего совершенствования как нормотворческой, так и правоприменительной административно-юрисдикционной деятельности в этой сфере общественных отношений. Общеизвестно, что классификация правонарушений не только позволяет органам исполнительной власти, должностным лицам, гражданам ориентироваться во всем многообразии правовых запретов и обязанностей, нарушение или неисполнение которых влечет административную ответственность, но и обеспечивает надлежащее осуществление деятельности по охране правопорядка, усилению противодействия административным правонарушениям и в целом способствует укреплению законности.

Список использованной литературы:

1. Загородный А.Г. Финансово-экономический словарь / А.Г. Загородный, Г.Л. Вознюк. – М., 2007 – 1072 с.
2. Экономическая энциклопедия в 3 т. / Б.Д. Гаврилишин. – К. : Академи, 2000. – Т. 2. – К. : Академия, 2001. – 848 с.
3. Философский энциклопедический словарь : справочное издание / В.И. Шинкарук. – К. : Абрис, 2002. – 744 с.
4. Классификация // Юридическая энциклопедия в 6 т. – К. : «Украинская энциклопедия» имени М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 792 с.
5. Современная правовая энциклопедия / [А.В. Зайчук, О.Л. Копыленко,

Н.М. Онищенко и др.] ; под общ. ред. А.В. Зайчука. – К. : Юринком Интер, 2010. – 384 с.

6. Колпаков В.К. Административно-деликтный правовой феномен : [монография] / В.К. Колпаков. – К. : Юринком Интер, 2004. – 528 с.

7. Дрейслер И.С. Классификация правонарушений по советскому социалистическому праву / И.С. Дрейслер // Научная конференция по работам, выполненным в 1964 г. – Х., 1965. – С. 62–64.

8. Хавронюк М.И. Дисциплинарные правонарушения и дисциплинарная ответственность : [учебное пособие] / М.И. Хавронюк. – К. : Атика, 2003. – 240 с.

9. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : [учебное пособие] / под ред. Л.Л. Попова. – М., 1990. – 222 с.

10. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР : [учебное пособие] / Д.Н. Бахрах. – Свердловск : Издательство Уральского университета, 1989. – 204 с.

11. Игнатенко В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования общей части Кодекса об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко. – Иркутск : Издательство ИГЭА, 1998. – 146 с.

12. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учебное пособие] / А.И. Миколенко. – Х. : «Одиссей», 2004. – 272 с.

13. Колпаков В.К. Административная ответственность (административно-деликтное право) : [учебное пособие] / В.К. Колпаков. – К. : Юринком Интер, 2008. – 256 с.

14. Остапенко А.И. Административно-правовая защита установленного порядка в Украине : [учебное пособие] / А.И. Остапенко, Л.А. Остапенко. – Львов : ЛьвДУВС, 2008 – 345 с.

15. Марчук В.И. Административно-правовое обеспечение установленного порядка управления в Украине органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Львовский государственный университет внутренних дел. – Львов, 2011. – 234 с.