

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УКРАЇНІ

© Лесько Н. В., 2014

Проаналізовані та систематизовані спеціальні законодавчі акти, які регулюють діяльність щодо профілактики правопорушень в Україні. Досліджені загальні проблеми правового регулювання профілактики правопорушень. Обґрунтовані пропозиції щодо необхідності прийняття базового закону України “Про профілактику правопорушень”.

Ключові слова: діти, неповнолітні особи, профілактика правопорушень, адміністративний примус, адміністративно-правові заходи профілактики правопорушень.

Н. В. Леско

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Проанализированы и систематизированы специальные законодательные акты, регулирующие деятельность по профилактике правонарушений в Украине. Исследованы общие проблемы правового регулирования профилактики правонарушений. Обосновываются предложения о необходимости принятия базового закона Украины “О профилактике правонарушений”.

Ключевые слова: дети, несовершеннолетние лица, профилактика правонарушений, административное принуждение, административно-правовые меры профилактики правонарушений.

N. V. Lesko

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF CRIME PREVENTION IN UKRAINE

The article analyzes and systematizes the special laws that regulate activities on crime prevention in Ukraine. Studied the general problem of legal regulation of crime prevention. Substantiated proposals for the adoption of the Basic Law of Ukraine “On prevention of offenses”.

Key words: children, minors, prevention of crime, administrative enforcement, legal and administrative measures to prevent offenses.

Постановка проблеми. В Україні спостерігається стійка динаміка зростання адміністративних правопорушень, скоюваних дітьми. Небезпека адміністративних правопорушень полягає в їх масовості, а також у значних збитках, що завдаються суспільству. Саме тому держава повинна розуміти небезпеку адміністративних правопорушень для всього суспільства, що, своєю чергою, змусить відповідні органи здійснювати профілактику не лише злочинів, а й адміністративних правопорушень.

Незважаючи на зростання кількості правопорушень, немає єдиної системи органів, що здійснюють профілактичну діяльність, а також єдиного закону, який регулював би діяльність з профілактики адміністративних проступків. Наразі профілактична діяльність здійснюється хаотично та в мінімально можливому режимі.

Мета роботи – проаналізувати та систематизувати спеціальні законодавчі акти, що регулюють діяльність щодо профілактики правопорушень в Україні, а також дослідити загальні проблеми правового регулювання профілактики правопорушень в Україні.

Стан дослідження. Вагоме значення для розвитку цієї теми відіграють останні дослідження, які були проведені такими провідними науковцями, як О. М. Бандурка, В. О. Глушков, В. В. Голіна, Л. М. Давиденко, І. М. Даньшин, О. М. Джу́жа, В. М. Дрьомін, А. П. Закалюк, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, О. М. Костенко, О. М. Литвак, М. І. Мельник, П. П. Михайленко, А. П. Тузов, В. О. Туляков, В. І. Шаку́н та ін.

Виклад основного матеріалу. Упродовж тривалого часу у науковій літературі висловлюється думка про необхідність прийняття нормативно-правового акта, який би регламентував діяльність щодо профілактики правопорушень.

На думку О. І. Остапенка, правова регламентація профілактики адміністративних деліктів роз'єднана, не скоординована, а головне – поверхнева. По суті, все зведено до положення про те, що “правопорушення необхідно попереджувати і запобігати йому”. Не враховується той факт, що ця робота вимагає детальної регламентації – не менш складної, ніж порушення справи про адміністративний делікт та його розгляд [1, с. 40].

Послаблення або припинення роботи з правової регламентації, попередження адміністративної деліктності у сучасних умовах – це означає загальне послаблення боротьби із злочинністю на усіх її напрямках. Чітка правова регламентація, ґрунтується на глибоких знаннях практики і результатах наукових досліджень, є необхідною умовою попередження адміністративної деліктності.

У сучасних умовах необхідно, щоб правові норми про попередження правопорушень, зокрема і адміністративних, були зосереджені в окремому нормативному акті (законі України “Про профілактику правопорушень”), а в подальшому – виділені в окрему галузь права з метою забезпечення попередження правопорушень [1, с. 40–41].

В Україні, незважаючи на зростання правопорушень, немає єдиної системи органів, що здійснюють профілактичну діяльність, а також єдиного закону, що регулює діяльність з профілактики адміністративних проступків. сьогодні профілактична діяльність здійснюється хаотично та у мінімально можливому режимі. Саме тому К. Л. Бугайчук пропонує прийняти базовий закон “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків”, відповідно до якого надалі могли б прийматися відповідні закони за окремими напрямками профілактичної діяльності, а також на різних рівнях: державному, регіональному, місцевому [2, с. 16].

Ще один дослідник цієї проблеми В. А. Комаров наголошує на необхідності прийняття єдиного нормативного акта, який регулював би профілактику правопорушень у країні – закону України “Про профілактику правопорушень в Україні”. Він має передбачати загальні засади дії закону, терміни та визначення, які окреслюють певні явища та використовуються учасниками цієї діяльності; чітко визначати державні пріоритети цієї роботи у вигляді принципів, напрямків, форм, методів; визначати коло учасників цієї діяльності, їх правовий статус, сферу діяльності; передбачати компенсаційні механізми за участь у цій роботі громадян, організацій, використання ними певного обладнання; розробити систему страхування на випадок, якщо вони зазнають збитків або шкоди під час виконання певних дій, пов'язаних із профілактичною діяльністю тощо. Наступним кроком буде розроблення механізму реалізації закону. Бажано, щоб це була або Постанова Кабінету Міністрів України, або інший документ уряду, який регламентує діяльність учасників профілактичної діяльності та механізми її забезпечення у конкретнішому вигляді [3, с. 210–211].

Водночас Я. М. Квітка пропонує розробити і прийняти закон України “Про основи системи профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх в Україні”, в якому, відповідно до Конституції України та міжнародних правових актів, визначити систему державних органів, які беруть участь у попередженні бездоглядності та правопорушень неповнолітніх та врегулювати діяльність державних і недержавних органів, установ, об'єднань і організацій у цій галузі. У ньому повинні бути чітко визначені органи і установи системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх, а також сформульовані основні напрями їх діяльності [4, с. 183–184].

Проте М. В. Щедрін зазначає, що суспільство помалу позбувається ілюзій, пов'язаних з тим, що прийняття “доброго” закону вирішить усі проблеми. Закон застосовують люди, і кінцевий результат залежить від їхньої кваліфікації, старанності і порядності. У кожного суб'єкта боротьби із правопорушеннями є свої проблеми. Найгостріше вони проявляються в органах внутрішніх справ. Професіоналізм кадрів, які здійснюють попередження злочинності, у перехідний період помітно знизився. У правоохоронну сферу прийшло багато молодих людей, які не мають необхідної кваліфікації і досвіду. Ми продовжуємо боротися зі злочинністю не умінням, а кількістю [5, с.34].

Водночас вчений зауважує, що прийняття закону “Про профілактику правопорушень” матиме більше мінусів, аніж плюсів. Попередження злочинів здійснюють багато суб'єктів соціальної профілактики. Регламентація їхньої діяльності є надзвичайно важким завданням не тільки з точки зору законодавчої техніки, але й з погляду правозастосування. Натомість науковець пропонує посилити попереджувальну діяльність в галузевому законодавстві і в законах, що регулюють компетенцію суб'єктів профілактики [5, с. 34–35].

Залучення до сфери попередження правопорушень найздібніших і творчих людей нового покоління залежить від громадської значущості та оцінки цієї діяльності. Правоохоронна діяльність повинна бути престижнішою і вигіднішою, ніж кримінальна. Проте законодавці для підвищення матеріального достатку працівників правоохоронної системи обрали дивний шлях – надання пільг та соціальних гарантій. При цьому, як правило, не вказується джерело, з якого повинні компенсуватися ці пільги. Серед нагальних кадрових проблем – організація професійного відбору, підвищення якості професійної підготовки, а також перепідготовки та підвищення кваліфікації [5, с. 37].

Зазначимо, що за період з 1991 до 2009 рр. в Україні були розроблені такі проекти спеціальних законів з питань запобігання злочинності:

1. Закон УРСР “Про профілактику злочинів” [6].
2. Закон України “Про профілактику злочинів” від 12.05.1998 р. [7].
3. Закон України “Про соціальну профілактику правопорушень в Україні” від 30.11.1999 р [8].
4. Закон України “Про профілактику правопорушень” від 14.06.2006 р. [9].

Крім того, в Україні з 1991 р. були прийняті закони, що стосуються профілактики правопорушень серед дітей:

1. “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” від 24.01.1995 р. [10].
2. “Про попередження насильства в сім'ї” від 15.11.2001 р. [11].
3. “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 13.01.2005 р. [12].

Однак є багато проблемних питань, пов'язаних з прийняттям спеціального закону. Так, предметом багатьох дискусій та непорозумінь були саме передбачені проектами закону профілактичні заходи, які в разі їх практичного застосування могли б невинувато розширити повноваження правоохоронних органів та призвести до порушення прав громадян (у разі примусового приводу для профілактичної бесіди без достатніх підстав) та юридичних осіб (наприклад, у разі втручання в підприємницьку діяльність).

Крім того, при детальному аналізі статей вищезазначених проектів закону увага звертається на розділ щодо фінансування запобіжної діяльності. Здійснення фінансування запобіжної діяльності передбачається за рахунок відповідних бюджетів. Поступово стає очевидним, що однією з основних причин того, що жоден з вищенаведених проектів досі не був прийнятий, є проблема економічного характеру. Ця проблема полягає у реальній можливості відповідного бюджету здійснювати видатки на запобіжну діяльність, а також у наявності чіткого нормативно визначеного порядку такого фінансування.

Жодна програма з профілактики правопорушень, прийнята за роки радикальних реформ не була виконана внаслідок відсутності фінансового і матеріального забезпечення. Крім того, самим правоохоронним органам було завдано нищівного удару недофінансуванням, слабким ресурсним забезпеченням [13, с. 6].

З усього наведеного стає зрозуміло, що без реально діючого механізму фінансування, передбаченого таким спеціальним законом запобіжної діяльності усі інші норми такого закону залишаться “мертвими”.

На думку С. Ф. Денисова, перешкодами на шляху прийняття спеціального закону, який би регулював діяльність із запобігання правопорушенням, є:

- недостатній рівень гармонізації суспільних відносин у державі та суспільстві;
- неготовність (моральна та професійна) основних суб'єктів запобіжної діяльності, а саме: працівників правоохоронних органів;
- недостатній рівень суспільного усвідомлення необхідності і змісту запобіжної діяльності (що, зокрема, виявляється у термінологічній невизначеності основних понять, пов'язаних із запобіжною діяльністю, надмірній радикальності суспільних поглядів на запобіжну діяльність тощо) [14, с. 40].

Відсутність в теорії та практиці концептуальних політичних, правових, методологічних, організаційних основ боротьби з адміністративною деліктністю М.І. Нікулін пояснює тим, що в державі ще не розроблена і не прийнята на відповідному рівні концепція адміністративної політики держави загалом.

Під адміністративною політикою, на думку вченого, слід розуміти: державно-владну організацію протидії адміністративним правопорушенням, яка здійснюється на основі адміністративно-деліктного законодавства.

В адміністративній політиці повинні переважати комплексний, багатоаспектний характер заходів протидії адміністративним деліктам і відображати її концептуальний, законодавчий, правозастосовчий рівні: 1) державна політика (доктрина) попередження адміністративних правопорушень, виражена у відповідних нормативних актах (законах, указах, постановах); 2) наукова теорія і синтез відповідних політичних, соціологічних і правових знань; 3) особливий вид соціальної діяльності держави, спрямований на активну, наступальну протидію з адміністративними правопорушеннями. Також недостатнє фінансування теорії і практики боротьби з адміністративними правопорушеннями [15, с.184-185, 190-191].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що необхідно прийняти єдиний нормативно-правовий акт – закон України “Про профілактику правопорушень в Україні”, який містив би загальні напрямки, форми, методи профілактичної діяльності, визначав би коло учасників цієї діяльності, їх правовий статус, сферу діяльності, критерії оцінки ефективності роботи.

Для вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів міліції щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх, необхідно розробити та прийняти нову інструкцію діяльності органів внутрішніх справ у сфері профілактики правопорушень. На нашу думку, дана інструкція має передбачати принципи, цілі, завдання, правові засади діяльності органів внутрішніх справ у сфері профілактики правопорушень, перелік служб та підрозділів органів внутрішніх справ, що здійснюють таку профілактику, їх функції, права та обов'язки у цій сфері, форми і методи їх діяльності, форми взаємодії.

1. Остапенко О. І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О. І. Остапенко. – Львів: Львів. ін-т внутр. справ при Укр. акад. внутр. справ, 2001. – 103 с. 2. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / К. Л. Бугайчук. – Х., 2002. – 20 с. 3. Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю ОВС України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно правові питання: монографія / В. А. Комаров. – Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. – 287 с. 4. Квітка Я. М. Попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Я. М. Квітка. – К., 2002. – 226 с. 5. Щедрин Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности: учеб. пособ. / Н. В. Щедрин. – Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 1999. – 58 с. 6. Про профілактику злочинів: Проект закону Української Радянської Соціалістичної Республіки 1991 р. // Іменем Закону. – 1991. – № 13. – С. 7–10. 7. Про профілактику злочинів: Проект закону України від 12 травня 1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls.8>. 8. Про соціальну профілактику правопорушень в Україні: Проект закону України від 30 листопада 1999 р. – [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/J092400V.html. 9. Про профілактику правопорушень: Проект закону України від 14 червня 2006 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvsinfo.gov.ua>. 10. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: закон України від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР // Відом. Верх. Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35. 11. Про попередження насильства в сім'ї: закон України від 15 листопада 2001 р. // Відом. Верх. Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 10. 12. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: закон України від 13 січня 2005 р. // Відом. Верх. Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 147. 13. Кальман О. Г. Що протиставити злочинності? / О. Г. Кальман // Дзеркало тижня. – 2009. – № 8. – С. 6. 14. Денисов С. Ф. Розвиток спеціального законодавства з питань запобігання злочинності в Україні / С. Ф. Денисов, А. В. Юрасов // Держава та регіони (Сер.: Право). – 2009. – № 4. – С. 35–42. 15. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / М. И. Никулин. – М., 2006. – 461 с.