

Олексій Остапенко

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
заступник директора – декан базової вищої освіти,
доктор юридичних наук, професор
кафедри адміністративного та інформаційного права
leonid.ostapenko89@gmail.com

ПРО СУЧАСНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ВЧИНЕННЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

© *Остапенко О., 2017*

Розглядаються питання наявних правових засад протидії адміністративним правопорушенням. Пропонується авторське бачення заходів профілактичного та адміністративно-запобіжного впливу протидії адміністративним правопорушенням.

Ключові слова: адміністративне правопорушення; попередження; профілактика; протидія; правові заходи.

Алексей Остапенко

О СОВРЕМЕННЫХ ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ СОВЕРШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Рассматриваются вопросы действующих правовых оснований противодействия административным правонарушениям. Предлагается авторское видение мероприятий профилактического и административно-предупредительного влияния на противодействие административным правонарушениям.

Ключевые слова: административное правонарушение; предупреждение; профилактика; противодействие; правовые мероприятия.

Oleksiy Ostapenko

Educational and Research Institute of Law and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Department of Administrative and Information Law
Sc. D., Prof

ON CONTEMPORARY LEGAL PRINCIPLES OF RESISTANCE TO COMMISSION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article deals with the issues of existing legal principles of resistance to administrative offense. The author of an article suggests his vision of prophylactic and preventive administrative measures of resistance to administrative offense.

Key words: administrative offense; prevention; preventive activities; resistance; legislative measures.

Постановка проблеми. Серед чинників, що негативно впливають на загальну ситуацію в Україні, була і залишається злочинність зі всіма її суспільно небезпечними та шкідливими наслідками. Не можна категорично відстоювати позицію, що “нічого не роблять” органи державної влади і управління для вирішення цієї проблеми. Відбуваються поступові, доволі часто недосконалі, без урахування вимог практики, вдосконалення та заміна законодавства з метою регулювання нових за змістом соціальних, економічних та інших аспектів розвитку українського суспільства і держави.

Відсутність на загальнодержавному рівні Концепції протидії злочинності, а на її основі програми профілактики і протидії правопорушенням значною мірою перешкоджає використанню вже сформованих правових засад протидії. Ці та інші аспекти протидії адміністративним правопорушенням стали предметом нашого дослідження.

Аналіз дослідження проблеми. На основі чинного національного законодавства, наукових праць вчених здійснено аналіз правових засад протидії адміністративним правопорушенням.

Метою дослідження є аналіз законодавчих та інших правових засад протидії правопорушенням та вироблення рекомендацій щодо їх застосування у практичній діяльності правоохоронних органів української держави.

Виклад основного матеріалу. Теорія і практика протидії вчиненню адміністративних правопорушень в Україні за роки незалежності не досягла так званого “консенсусу”. Головні завдання у частині боротьби з правопорушеннями, зокрема з адміністративними, залишаються поки що нереалізованими, хоча на початку 90-х років минулого століття передбачали створити вітчизняну систему запобігання вчиненню правопорушень. Цього вимагали нові умови розвитку українського суспільства і держави, і сьогодні ці завдання залишаються актуальними. Разом з тим, не продумані, здебільшого популістські за змістом реформи, особливо у правоохоронній сфері, сприяли зростанню кількості правопорушень за видовою, якісною та кількісною ознаками.

Пропозиції вчених і практиків щодо профілактики правопорушень та запобігання їм майже не набули законодавчого закріплення (для прикладу, відсутність Закону України “Про профілактику правопорушень”). Певною мірою наближеними до вирішення частини цієї проблеми є нормативні акти, що спрямовані на боротьбу з корупцією і передбачають обмеження та засоби контролю суб’єктів корупційних правопорушень. Конституція України зобов’язує органи державної влади й управління, а також громадян чинити протидію правопорушенням, які можуть бути вчинені або вчиняються. Так, ст. 60 Конституції України закріпила положення про те, що “ніхто не зобов’язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази”. Інструментом протидії вчиненню правопорушень є обов’язок громадян сплачувати податки і збори в порядку і у розмірах, встановлених законом (ст. 67). Основні засади національного судочинства (ст. 129) містять елементи протидії правопорушенням з боку учасників судового процесу. Застосовуючи нагляд за дотриманням законів, органи прокуратури покликані протидіяти та запобігати їх порушенням (ст. 121) [1].

Наведений перелік статей Конституції України характеризує лише незначну кількість правоохоронних органів, які зобов’язані запобігати та протидіяти вчиненню правопорушень. Правові засади протидії правопорушенням закріплено у Законі України “Про національну поліцію”. Стаття 2 цього Закону передбачає “...забезпечення публічної безпеки і порядку та протидію злочинності” [2].

Серед функцій, визначених законодавцем України для Національної гвардії України, протидією правопорушенням є захист конституційного ладу, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [3].

Стаття 1 Кримінального кодексу України серед завдань боротьби зі злочинністю передбачає запобігання їм [4]. Кодекс України про адміністративні правопорушення одним із завдань визначає

“...запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України” (ст. 1) [5].

Аналогічну протидію правопорушенням закріплено у ст. 1 Кримінально-виконавчого кодексу України з метою “...запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень, як засудженими, так і іншими особами” [6]. Важливою у діяльності органів державної служби України є функція здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства (п. 4 ст. 1) [7].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає “...вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів... для запобігання порушенням державного і громадського порядку” (ст. 38). З цією метою органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо встановлення адміністративної відповідальності (п.п. 44, 45 ст. 26) [8].

Одним із завдань новоствореного Державного бюро розслідувань є запобігання правопорушенням (ст. 5) [9]. Важливою за змістом є стаття 2-1 Європейської конвенції із захисту прав людини та основних свобод. У ній передбачено можливість позбавлення життя людини для припинення згідно із законом бунту, перевороту [10]. Вказана міра протидії правопорушенням є крайньою, але її застосування передбачено в низці нормативних актів України.

Діяльність громадських організацій та формувань у частині захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина передбачає попередження та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захист життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [11, с. 5].

Загальною у наведених нормативних актах є вимога держави щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина шляхом реального, активного запобігання та протидії правопорушенням. Реалізація вказаних завдань залежить від діяльності, передусім, правоохоронних органів, які, за висновком відомого юриста О. Баганця, перебувають у стані постійної та неефективної реформи. Загальнодержавним показником розкриття злочинів за 2016 р. за кінцевими результатами досудового розслідування є 28,8 % (проти 39,4 % у 2015 р., 43,5 % у 2014 та 44,5 % у 2013 р.). Відповідно до статистичних даних, нерозкритими в 2016 р. залишилися 71,2 % кримінальних правопорушень, тоді як у 2015 р. цей показник становив 61,6 %, у 2014 – 56,5 %, а в 2013 – 55,5 %, що підтверджує вкрай незадовільну тенденцію із забезпечення конституційних прав громадян та законних інтересів суспільства [12].

Ситуація із розкриттям злочинів в Україні майже аналогічна з показниками більшості латиноамериканських країн (не більше за 28 %). У Бразилії, Колумбії, Гондурасі, Венесуелі безкарними залишаються не менше ніж 90 % винних у вчиненні злочинів [13].

Наведені дані свідчать, що протидія правопорушенням у нашій країні мінімальна, а заходи для її забезпечення та проведення значною мірою залишаються невикористаними. Зазначимо, що вітчизняна система протидії правопорушенням за умови реального її створення може функціонувати з урахуванням чинного законодавства, незважаючи на окремі перепони та недоліки у його застосуванні.

Протидія правопорушенням в умовах їх постійного зростання та посилення суспільної небезпеки свідчить про наявність як об'єктивних, так і суб'єктивних закономірностей, що негативно впливають на суспільну мораль і поведінку людей. Висновок щодо об'єктивного зростання кількості правопорушень є дискусійним. Не можна брати за основу об'єктивну неможливість і нездатність побороти злочинність. Злочинність, як сукупність вчинених правопорушень, можна призупинити, локалізувати, нейтралізувати, попередити, тобто їй необхідно протидіяти.

Зміст протидії вчиненню адміністративних правопорушень з урахуванням напрацьованих науковців можна пояснювати у широкому та вузькому розумінні.

В основі широкого аспекту протидії вчиненню адміністративних правопорушень – сукупність соціальних умов, які існували як у минулому, так і сьогодні, що, з одного боку, впливають на зменшення адміністративної деліктності, з іншого – навпаки, стимулюють її зростання.

Вивчення та пояснення факторів, умов та причин, що впливають на вчинення адміністративних правопорушень, пізнання особливостей особи правопорушника та

механізму його протиправної поведінки слід вважати основою для протидії, особливо в частині профілактики правопорушень.

Вузьке розуміння протидії вчиненню адміністративних правопорушень значною мірою спирається на застосування обмежень запобіжних заходів та адміністративних покарань, передбачених чинним законодавством. Так, чинне законодавство України у боротьбі з корупцією передбачає обмеження, які стосуються:

- службового становища посадової особи;
- заборони праці за сумісництвом;
- заборони отримання подарунків, послуг;
- проведення спеціальної перевірки стосовно посадової особи;
- здійснення фінансового контролю за доходами посадової особи;
- проведення антикорупційних експертиз;
- висвітлення інформації про поведінку, матеріальні статки посадової особи тощо.

Особливе місце у протидії вчиненню адміністративних правопорушень займає наявність концепції такої протидії, яка, на жаль, відсутня як частини проведення державної політики у сфері боротьби зі злочинністю у нашій країні. Основним змістом концепції повинні бути наукові висновки щодо протидії адміністративним правопорушенням та запобігання їм. На підставі цього уможливиться розуміння того, у яких межах здійснювати контроль над адміністративною деліктністю. Це сприятиме:

- виявленню складностей і суперечностей, які виникають під час протидії адміністративним правопорушенням;
- дасть змогу правоохоронним органам розробити та реалізувати стратегію і тактику протидії адміністративним правопорушенням;
- розкриттю найсуттєвіших рис та особливостей застосування протидії адміністративним правопорушенням з боку громадських організацій, формувань та громадян;
- визначенню та обґрунтуванню ролі та повноважень основного суб'єкта протидії адміністративним правопорушенням у системі органів державної влади й управління.

Протидія вчиненню адміністративних правопорушень є складовою частиною загальної протидії правопорушенням, яка передбачає організацію попередження правопорушень, планування, управління, координацію та взаємодію, а також контроль за реалізацією протидії правопорушенням у місцях їх вчинення.

Перелік заходів, спрямованих на протидію правопорушенням, традиційно розглядають на загальнодержавному, регіональному рівнях з використанням за необхідності спеціального попередження (у макро- та мікрогрупах, колективах). Загальнодержавний рівень протидії адміністративним правопорушенням повинен бути комплексним, об'єднуючи можливості органів державної влади й управління в частині застосування запобіжних заходів, спрямованих на протидію адміністративним правопорушенням.

Кожен з проведених на загальнодержавному рівні заходів протидії правопорушенням повинен впливати і, безперечно, позитивно впливає на нейтралізацію, блокування протиправної поведінки громадян.

Регіональний рівень протидії адміністративним правопорушенням певною мірою поєднаний зі спеціальними профілактичними заходами, які спрямовані на усунення умов та причин, що впливають на вчинення протиправних дій. Для прикладу, наведемо рішення “Про регіональну цільову програму профілактики злочинності на 2011–2015 рр.”, прийняте Івано-Франківською обласною радою від 24.03.2011 р. № 77-4 / 2011.

За змістом вказана Регіональна цільова програма профілактики злочинності передбачає заходи, які з урахуванням їх реалізації мають перспективу щодо протидії злочинності. Разом з тим, заходи профілактики адміністративних правопорушень у вказаній програмі не передбачені, що свідчить про її “вузьку” спрямованість і призначення.

Цілком очевидно, що правовою “прогалиною” у цьому аспекті є відсутність Закону України “Про профілактику правопорушень”, наявність якого повною мірою сприятиме подоланню

“вузького” підходу в плануванні та проведенні заходів профілактичного впливу. Важливими з цього приводу є заходи, що містять таку послідовність:

а) підготовка до проведення заходів протидії (організаційна, правова, технічна та інша);
б) виконання заходів протидії, тобто введення у дію та реалізація до досягнення мети заходів протидії;

в) оцінювання проведених заходів протидії (аналіз підготовки та виконання заходів протидії, оцінювання безпосереднього та прогнозованого профілактичного впливу на об’єкти профілактики, оцінювання ефективності діяльності суб’єктів, які вчинили протидію адміністративним правопорушенням тощо).

Розглянута у статті послідовність заходів протидії адміністративним правопорушенням стосується як юридичних, так і фізичних суб’єктів, що вчиняють протиправні дії чи бездіяльність.

Висновки. Узагальнені висновки щодо правових засад протидії адміністративним правопорушенням з урахуванням їх комплексного змісту (заходи профілактики, адміністративно-запобіжні заходи) свідчать про:

1) необхідність виявлення причин і умов, як загальних, так і конкретних, що впливають на вчинення адміністративних правопорушень;

2) доцільність збирання інформації щодо громадян, які схильні до вчинення протиправних дій чи бездіяльності, а також про вчинені, але не виявлені (латентні) адміністративні правопорушення, з метою проведення із суб’єктами, що їх вчинили, заходів профілактичного та адміністративно-запобіжного впливу;

3) необхідність внесення пропозицій щодо вдосконалення, заміни змісту статей чи нормативних актів, застосування яких у частині протидії адміністративним правопорушенням малоефективне.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 серпня 2015 р.: офіц. текст. – К.: Алерта, 2015. – 80 с.
2. Закон України “Про Національну поліцію”. – С.: ТОВ “ВВП НОТІС”, 2015. – 84 с.
3. Закон України “Про Національну гвардію України”: чинне законодавство із змінами та допов. станом на 17 березня 2014 року (відповідає офіц. текстіві). – К.: Алерта, 2014. – 20 с.
4. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 13 черв. 2013 року: (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2013. – 212 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 5 січ. 2017 року: (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2017. – 312 с.
6. Кримінально-виконавчий кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 лист. 2016 року: (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2016. – 124 с. – (Кодекси України).
7. Закон України “Про державну службу” : чинне законодавство з 01.05.2016 р. (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2016. – 88 с.
8. Закони України : “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 22 квіт. 2016 року: (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2016. – 116 с.
9. Закон України “Про Державне бюро розслідування” : чинне законодавство станом на 15 березня 2016 р.: (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2016. – 38 с.
10. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. – Донецк: Донецкий Мемориал, 2000. – 40 с.
11. Статут Київського міського громадського формування з охорони громадського порядку і державних кордонів. – К.: Український центр духовної культури, 2003. – 20 с.
12. Баганець О. Криміногенна ситуація в Україні: як змінився її стан протягом 2016 року (в порівнянні з минулими роками) / Олексій Баганець // Юридичний вісник України. – 2017. – № 9 (1129). – 3–9 березня.
13. Магга Р. Епидемія убийств в

REFERENCES

1. *Konstytutsiya Ukrainy*: chynne zakonodavstvo stanom po 10 serpnya 2015 r.; Ofits. tekst. [Constitution of Ukraine], Kiev, Alerta Publ, 2015, 80 p.
2. *Zakon Ukrainy "Pro natsional'nu politsiyu"* [The Law of Ukraine "On the national police"], Sumy, TOV "VVP NOTIS" Publ., 2016, 84 p.
3. *Zakon Ukrainy "Pro natsional'nu hvardiyu Ukrainy"* : chynne zakonodavstvo iz zminamy ta dopov. stanom na 17 bereznya 2014 roku (Vidpovidaye ofits. tekstovi) [The Law of Ukraine "On the National Guard of Ukraine"], Kiev, Alerta Publ, 2014, 20 p.
4. *Kryminal'nyy kodeks Ukrainy* : chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopovnennyamy stanom na 13 chervnua 2013 roku (ofits. tekst) [Criminal codex of Ukraine], Kiev, Palyvoda A. V. Publ, 2013, 212 p.
5. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya* : chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 5 sich. 2017 roku (ofits. tekst) [Code of Ukraine on Administrative Offenses], Kiev, Palyvoda A. V. Publ, 2017, 312 p.
6. *Kryminal'no-vykonavchyy kodeks Ukrainy* : chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 1 lyst. 2016 roku (ofits. tekst) [Criminal Executive Code of Ukraine], Kiev, Palyvoda A. V. Publ, 2016, 124 p.
7. *Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu"* : chynne zakonodavstvo z 01.05.2016 r. (ofits. tekst) [The Law of Ukraine "On State Service"], Kiev, Palyvoda A. V. Publ, 2016, 88 p.
8. *Zakony Ukrainy: "Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini", "Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad", "Pro asotsiatsiyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya"* : chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 22 kvit. 2016 roku (ofits. tekst) [Laws of Ukraine "On local government in Ukraine", "On a voluntary association of local communities", "On Associations of Local Self-Government"]. Kiev, Palyvoda A. V. Publ, 2016, 116 p.
9. *Zakon Ukrainy "Pro Derzhavne byuro rozsliduvannya"* : chynne zakonodavstvo stanom na 15 bereznua 2016 r. (ofits. tekst) [The Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation"], Kiev, Palyvoda A. V. Publ, 2016, 38 p.
10. *Evropejskaja Konvencija o zashhite prav cheloveka i osnovnih svobod* [European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms], Donetsk, Doneckij Memorial Publ, 2000, 40 p.
11. *Statut Kyivsk'oho mis'koho hromads'koho formuvannya z okhorony hromads'koho porjadku i derzhavnykh kordoniv* [The Kyiv City Public Charter formation of public order and national borders], Kiev, Ukrayins'kyy tsentr dukhovnoyi kul'tury Publ, 2003, 20 p.
12. Bahanets' O. *Kryminohenna sytuatsiya v Ukraini:yak zminyvsya yiyi stan protyahom 2016 roku (v porivnyanni z mynulymy rokamy)* [The criminal situation in Ukraine has changed its state during 2016 (compared to previous years)]. Yurydychnyy visnyk Ukrainy – Legal Bulletin of Ukraine, 2017, Vol. 9.
13. Magga R., Karvall'o I. *Jepidemija ubivstv v Latinskoj Amerike: kak ostanovit' smert'* [The murder epidemic in Latin America: how to stop death]. Ezhenedel'nik "2000". The weekly "2000", 2017, Vol. 31.03.

Дата надходження: 27.04.2017 р.