

УДК 342.9.07;351.74

Наталія Лесько
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету “Львівська політехніка”

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ

<http://doi.org/10.23939/law2021.30.129>

© Лесько Н., 2021

З позиції методології системного аналізу в контексті чинного законодавства та теоретичних поглядів учених розглянуто законодавство України про адміністративні правопорушення як засіб реалізації адміністративно-деліктної політики. Досліджено поняття “адміністративно-деліктна політика”, що розглядається як діяльність держави, пов’язана із загальнодержавною політикою, наділена комплексом правових і організаційних засобів, об’єднаних спільною метою – забезпечити зниження адміністративної деліктності у різних сферах діяльності публічної адміністрації, удосконалення механізму охорони та захисту прав, свобод, законних інтересів учасників публічно-правових відносин, усунення причин й умов, що сприяють виникненню адміністративних правопорушень. Концептуальне опрацювання змісту адміністративно-деліктної політики і систематичне уточнення повинні обов’язково охоплювати: результати моніторингу правозастосовної практики у динаміці; дослідження проблем, що виникають у діяльності суб’єктів адміністративної юрисдикції щодо реалізації адміністративно-деліктного законодавства; аналіз результатів декриміналізації складів правопорушень за останні двадцять років; максимальне врахування критеріїв адміністративної деліктності під час формування адміністративно-деліктних норм; дослідження ефективності законодавства про адміністративні правопорушення, наслідки застосування, досягнення цілей адміністративних покарань. Законодавство України про адміністративні правопорушення є засобом реалізації адміністративно-деліктної політики, яка являє собою організовану державно-владну діяльність всіх гілок влади щодо здійснення на системній основі взаємопов’язаного комплексу організаційних, правових, пропагандистських, соціально-економічних та інших заходів із протидії адміністративній деліктності.

Ключові слова: адміністративний делікт; політика; концепція; правопорушення; профілактика адміністративних правопорушень.

Постановка проблеми. Забезпечення національної безпеки – це багатогранна діяльність держави, інститутів громадянського суспільства, громадян. Деталізуючи напрями забезпечення національної безпеки, Закон України “Про національну безпеку України” передбачає розроблення концепцій державних цільових програм у сфері громадської безпеки [1]. Це знаходить вияв у адміністративно-деліктному законодавстві, яке є одним із засобів реалізації державної політики щодо громадської безпеки та правопорядку у всіх сферах життєдіяльності суспільства, закріплює цю політику в законодавчо формалізованому нормативно-правовому кодифікованому акті й інших нормах чинного законодавства.

Однак для розроблення документів програмного значення необхідні дослідження засобів реалізації адміністративно-деліктної політики, що дасть можливість визначити тенденції та напрями підвищення ефективності законодавства з превенції адміністративних правопорушень.

Аналіз дослідження проблеми. Питання сутності адміністративно-деліктної політики, застосування законодавства про адміністративну відповідальність, аналізу законодавчої сфери щодо зміцнення законності та правопорядку розглянуто у дослідженнях вчених: В. Б. Авер'янова, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, Є. В. Додіна, Л. В. Ковалю, Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янца, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, О. І. Остапенка, О. Ю. Салманової, Н. В. Хорошак та інших. Однак єдиного розуміння концепції адміністративно-деліктної політики у контексті соціально-економічних перетворень, пов'язаних з європейською інтеграцією в Україні, в науці адміністративного права немає, що вказує на актуальність порушеного питання та доцільність його дослідження.

Мета статті – дослідження законодавства України про адміністративні правопорушення як засобу реалізації адміністративно-деліктної політики.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-деліктна політика повинна відображати ставлення держави до адміністративних правопорушень і бути формою та методом протидії загрозі правопорядку та громадської безпеки. У державі повинен бути чітко продуманий, сформований і запущений ефективний механізм протидії адміністративним правопорушенням з метою стримування адміністративної деліктності на соціально прийнятному для суспільства рівні.

Відсутність концептуально визначеної адміністративно-деліктної політики негативно позначається на ситуації з адміністративними правопорушеннями, кількість яких можна визначити за певний часовий період. Ці правопорушення належать до поширеної категорії деліктів, які здійснюють негативний вплив на охоронювані суспільні відносини, дезорганізують їх, унаслідок чого заподіюється шкода інтересам особи, суспільства та держави.

Незважаючи на наявність на вебсайті Державної служби статистики України інформації про адміністративні правопорушення, доцільно відзначити факт відсутності чітко сформованої єдиної статистичної системи обліку адміністративних правопорушень у країні. Не знаючи повної статистичної картини такого явища, як адміністративна деліктність, з градацією вчинених правопорушень щодо суб'єктів вчинення, важко вибудовувати систему протидії цьому негативному явищу, яке спричиняє серйозні втрати у вигляді порушення прав і свобод громадян, різнопланову шкоду для держави та суспільства, посилює правовий нігілізм.

У цьому аспекті завдання формування статистичної системи обліку адміністративних правопорушень, що відображає усі показники визначені, чинним законодавством, є першочерговим.

Проблема протидії адміністративним правопорушенням не повинна розглядатися і аналізуватися у відриві від проблеми боротьби зі злочинністю. Правопорушення – це єдиний предмет для реагування влади. Небезпечний вплив адміністративних правопорушень на стан правопорядку та громадської безпеки призводить до ускладнення ситуації з дотриманням законності в країні, що є незаперечним фактом [2, с. 155].

Результати наукових досліджень свідчать про адміністративні правопорушення як проміжне явище у розвитку протиправної поведінки особи та формуванні асоціальних рис.

Склад адміністративного делікту визнається джерелом матеріально-правових відносин з приводу оцінювання конкретних дій (бездіяльності) на предмет їх протиправності за рахунок оптимально необхідної сукупності елементів, які мають індивідуальний зміст, що дає змогу відокремити один прояв протиправності адміністративного характеру від інших [3, с. 40].

Дослідження причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, веде до висновку про те, що ці причини й умови створюють ґрунт для переростання адміністративних деліктів у серйозніші суспільно небезпечні діяння – кримінальні правопорушення та злочини.

Мотивація правопорушень, зокрема незнання правових норм тощо, може враховуватись у характері реагування, але вона не може визнаватися підставою для невжиття відповідних заходів щодо припинення правопорушень. У ході діяльності з припинення правопорушень здійснюється, як правило, правомірний вплив (реагування на умови та причини правопорушень, роз'яснення процесуальних прав та обов'язків, інформування правопорушника та його мікросередовища про наслідки правопорушення тощо) [4, с. 217].

У зв'язку з цим особливої важливості у плані формування адміністративно-деліктної політики набувають своєчасні заходи різного характеру, спрямовані на перешкоджання переростанню адміністративних правопорушень у тяжчі – кримінальні. Тому ключовою метою адміністративно-деліктного впливу є приватна і загальна превенція правопорушень й особливо запобігання кримінальним правопорушенням і злочинам.

Аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності численних суб'єктів адміністративної юрисдикції показав, що ця діяльність в організаційному плані не впорядкована належно, характеризується певною розрізненістю, фактично відсутній єдиний центр із організації.

Відомча статистика про адміністративні правопорушення та її аналіз налагоджена, по суті, тільки у двох органах влади (з більш ніж 70 суб'єктів адміністративної юрисдикції) МВС України (Національній поліції України, Державній міграційній службі України, Державній службі надзвичайних ситуацій України, Державній прикордонній службі України) та судах.

Необхідність впорядкування діяльності численних суб'єктів протидії адміністративним правопорушенням з метою єдиного аналізу та підвищення ефективності не підлягає сумніву. Виникає питання про вдосконалення координації цієї діяльності.

Координацію діяльності з протидії злочинності покладено на прокуратуру. Координацію діяльності з протидії адміністративним правопорушенням доцільніше здійснювати єдиному органу – Генеральній прокуратурі України, яка до 2014 р. реалізовувала зазначену функцію.

Відсутність скоординованої політики підкреслює важливість і необхідність концепції адміністративно-деліктної політики, з чіткими цілями та засобами реалізації. Відсутність такої політики накладає відбиток на зміст адміністративно-деліктного законодавства, яке по суті є законодавчо втіленою формою політики та засобом реалізації.

Основою політики держави у цій сфері має бути попередження, профілактика правопорушень, основна увага повинна бути сконцентрована на усуненні причин і умов вчинення адміністративних правопорушень, створенні всіх умов для формування правомірної та законотворчої поведінки.

Лаконічне і чітке визначення адміністративно-деліктної політики дав О. І. Остапенко. І це не випадково, оскільки вчений був ініціатором розроблення концепції такої політики у 90-ті роки ХХ ст. [5, с. 21]. На думку О. І. Остапенка, під адміністративно-деліктною політикою слід розуміти державно-владну організацію протидії адміністративним правопорушенням, здійснюваної на основі адміністративно-деліктного законодавства.

Проблеми адміністративно-деліктної політики розглядав Є. Д. Шульга. У змістовому плані під зазначеною політикою цей науковець розуміє програму дій, систему заходів, спрямованих на стримування адміністративних правопорушень на соціально прийнятному рівні [6, с. 19–20].

Здійснюючи розроблення проблем ефективності норм адміністративно-деліктного права, торкнувся питань змісту, цілей, основних напрямів адміністративно-деліктної політики О. В. Заярний. Автор зазначає, що адміністративно-деліктна політика – це вид державної політики у сфері боротьби з протиправними діяннями, діяльність органів державної влади щодо профілактики адміністративних правопорушень, попередження вчинення, своєчасного припинення, реалізації відповідальності, виконання адміністративного покарання і досягнення його мети.

Незважаючи на окремі змістові та структурні відмінності у підходах до розуміння змісту поняття “адміністративно-деліктна політика”, погляди вчених-адміністративістів збігаються у тому, що передусім це діяльність держави, нерозривно пов'язана із загальнодержавною політикою, наділена комплексом правових та організаційних засобів, об'єднаних спільною цільовою спрямованістю – забезпечення зниження адміністративної деліктності в різних сферах діяльності публічної

адміністрації, удосконалення механізму охорони та захисту прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових відносин, усунення причин й умов, які сприяють виникненню адміністративних правопорушень [7, с. 212].

Зважаючи на дослідження В. К. Колпакова, проведені у 2004 р., адміністративно-деліктна політика – організована державно-владна діяльність всіх гілок влади у вигляді здійснюваного на системній основі взаємопов'язаного комплексу організаційних, правових, пропагандистських, соціально-економічних та інших заходів з протидії адміністративній деліктності [8, с. 78].

Як основні напрями адміністративно-деліктної політики у науковій юридичній літературі виділяють такі: соціально та наукове обґрунтування діянь, щодо деліктів, розроблення системи дієвих адміністративних покарань; виявлення та розгляд справ про адміністративні правопорушення, правильна кваліфікація діянь і призначення покарання винним; своєчасне виконання адміністративних покарань; запобігання адміністративним правопорушенням.

Однак питання виявлення та вирішення справ про адміністративні правопорушення, правильної кваліфікації діянь і призначення покарання винним, своєчасного виконання адміністративних покарань, на нашу думку, більше підпадають під напрями конкретної правозастосовної діяльності, як заходи реагування на вчинення конкретних адміністративних правопорушень. Обмежувати зміст цієї політики набором перерахованих напрямів адміністративно-деліктної політики недоцільно.

Крім правостановлювального аспекту та питань реалізації адміністративно-деліктного законодавства, як напрями цієї політики слід виділити інший комплекс заходів, що містить інші (крім формування законодавства) правові заходи, правову пропаганду, а також блок заходів організаційного, соціального та соціально-економічного характеру, що стимулюють правомірну поведінку, створюють умови для її реалізації.

Окремим напрямом адміністративно-деліктної політики повинен стати комплекс заходів з аналізу причин і умов вчинення адміністративних правопорушень і відповідно розроблення заходів щодо усунення, локалізації, вивчення особистості правопорушника, динаміки та структури адміністративної деліктності, розроблення різнопланових, не тільки правових, заходів попередження адміністративних правопорушень.

До основних цілей адміністративно-деліктної політики держави, особливо на початковому етапі розроблення заходів організації протидії адміністративній деліктності, потрібно зарахувати: виявлення і оцінювання (з погляду характеру і ступеня громадської небезпеки) систематично повторюваних актів протиправної, асоціальної поведінки, оцінювання можливості боротьби іншими, крім встановлення адміністративної відповідальності, правовими засобами; визначення таких актів поведінки на предмет можливої деліктності, адекватності заходів адміністративного покарання характеру та ступеню громадської небезпеки, ефективності передбачених санкцій; встановлення принципів формування адміністративно-деліктного законодавства.

Щоб адміністративно-деліктна політика була результативною та ефективною, важливо під час формулювання основних концептуальних змістовних компонентів забезпечувати адекватність процесам, що відбуваються у соціальній сфері, враховувати системність і детермінованість цих процесів і реальність комплексу організаційних, економічних, соціальних, правових, зокрема законодавчих, правоохоронних й інших заходів, що протиставляються цим процесам

У зв'язку з цим підготовчий етап концептуального опрацювання змісту адміністративно-деліктної політики повинен охоплювати: результати моніторингу правозастосовної практики у динаміці; об'єктивний аналіз результатів декриміналізації складів кримінальних проступків із моменту набуття чинності Кримінального кодексу України (2001 р.) [9]; дослідження ефективності дієвості адміністративно-деліктного законодавства (застосовність, ефективність, досягнення мети адміністративних покарань); максимальне врахування критеріїв адміністративної деліктності під час формулювання адміністративно-деліктного закону з урахуванням позицій Європейського суду з прав людини; відповідність максимальних розмірів адміністративних штрафів рівню середньої заробітної плати.

У зв'язку із реформуванням кримінального законодавства потребує нормативно-правового закріплення принцип диференціації розмірів адміністративних покарань і аналогічних криміналь-

них покарань, що полягає у встановленні границі між верхніми межами адміністративних покарань і нижчими межами аналогічних кримінальних покарань. Реалізація цього принципу в законотворчій практиці не дасть законодавцю змоги довільно завищувати оцінку ступеня громадської небезпеки адміністративного діяння до рівня суспільної небезпечності кримінального правопорушення.

Однією із дискусійних проблем чинного адміністративно-деліктного законодавства є інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. Законодавство про адміністративну відповідальність організацій ще не є системою, що склалася на основі чіткої наукової концепції. Цей інститут адміністративного права останніми роками у науковому плані динамічно розвивається [10, с. 64].

Зазначені заходи концептуального опрацювання змісту адміністративно-деліктної політики повинні стати основою документального втілення проекту концепції адміністративно-деліктної політики в Україні як політико-правового доктринально-прикладного документа.

Необхідно підкреслити, що законодавство України про адміністративні правопорушення є важливим, але не єдиним засобом реалізації адміністративно-деліктної політики. У зв'язку з цим доцільний перерозподіл балансу в межах протидії адміністративної деліктності заходів примусу в бік заходів соціально-економічної, профілактичної, пропагандистської та іншої спрямованості. Особлива роль належить у цьому плані діяльності, спрямованій на усунення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень.

Висновки. Законодавство України про адміністративні правопорушення є засобом реалізації адміністративно-деліктної політики, яка являє собою організовану державно-владну діяльність усіх гілок влади щодо здійснення на системній основі взаємопов'язаного комплексу організаційних, правових, пропагандистських, соціально-економічних та інших заходів із протидії адміністративній деліктності. Концептуальне опрацювання змісту адміністративно-деліктної політики і систематичне уточнення повинні обов'язково охоплювати: результати моніторингу правозастосовної практики у динаміці; дослідження проблем, що виникають у діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо реалізації адміністративно-деліктного законодавства; аналіз результатів декриміналізації складів правопорушень за останні 20 років; максимальне врахування критеріїв адміністративної деліктності під час формування адміністративно-деліктних норм; дослідження ефективності законодавства про адміністративні правопорушення, наслідки застосування, досягнення цілей адміністративних покарань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. Дембіцька С. Л. (2019). Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний електронний науковий журнал*. № 5. С. 153–156.
3. Бортник Н., Єсімов С. (2016). Зміст адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія юридичні науки*. № 855. С. 38–47.
4. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. (2018). Правове регулювання правоохоронної діяльності: навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС. 323 с.
5. Остапенко О. І. (1995). Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів: ЛІВС при НАВСУ. 312 с.
6. Шульга Є. В. (2018). Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Дніпро. 38 с.
7. Заярний О. А. (2017). Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект: монографія. Київ: Видавничий дім "Тельветика". 700 с.
8. Колпаков В. К. (2004). Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер. 528 с.
9. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
10. Бортник Н. Хомишин І, Єсімов С. (2019). Адміністративна відповідальність за невиконання законної вимоги посадових осіб уповноважених підрозділів Національної поліції. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка", серія "Юридичні науки"*. Вип. 6. № 23. С. 59–67.

REFERENCES

1. **Pro natsional'nu bezpeku Ukrainy**: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. No. 2469-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. Dembits'ka S. L. (2019). *Administrativnyy delikt yak nebezpeka zrostannya pravoporushe*'. Yurydychnyy elektronnyy naukovyy zhurnal. No. 5. S. 153–156.
3. Bortnyk N., Yesimov S. (2016). *Zmist administrativnoyi vidpovidal'nosti za vchynennya pravoporushe* 'u sferi zabezpechennya bezpeky dorozhn'oho rukh. Visnyk Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka politekhnika". Seriya yurydychni nauky. No. 855. S. 38–47.
4. Kovaliv M. V., Yesimov S. S., Lozyns'kyy YU. R. (2018). *Pravove rehulyuvannya pravookhoronnoyi diyal'nosti*: navch. posib. L'viv: L'vDUVS. 323 s.
5. Ostapenko O. I. (1995). *Administrativna deliktolohiya: sotsial'no-pravovyy fenomen i problemy rozvytku*. L'viv: LIVS pry NAVSU. 312 s.
6. Shul'ha Ye. V. (2018). *Administrativno-deliktne vidnosyny v Ukraini v umovakh yevrointegratsiyi*: dys. ... d-ra yuryd. nauk: spets.: 12.00.07. Dnipro. 38 s.
7. Zayarnyy O. A. (2017). *Pravove zabezpechennya rozvytku informatsiynoyi sfery Ukrainy*: administrativno-deliktyny aspekt: monohrafiya. Kyiv: Vydavnychyy dim "Hel'vetyka". 700 s.
8. Kolpakov V. K. (2004). *Administrativno-deliktyny pravovyy fenomen*: monohrafiya. Kyiv: Yurinkom Inter. 528 s.
9. **Kryminal'nyy kodeks Ukrainy**: Zakon Ukrainy vid 0.04.2001 r. No. 2341-III. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
10. Bortnyk N., Khomyshyn I., Yesimov S. (2019). *Administrativna vidpovidal'nist' za nevykonannya zakonnoyi vymohy posadovykh osib upovnovazhenykh pidrozdiliv Natsional'noyi politysiyi*. Visnyk Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka politekhnika", seriya "Yurydychni nauky". Vyp. 6. No. 23. S. 59–67.

. Дата надходження: 27.04.2021 р.

Natalia Lesko

Associate Professor of Administrative and Information Law
Lviv Polytechnic National University,
Doctor of Law, Associate Professor

LEGISLATION OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENSES AS A MEANS OF IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL POLICY

In the article from the standpoint of the methodology of system analysis in the context of current legislation and theoretical views of scientists considers the legislation of Ukraine on administrative offenses as a means of implementing administrative-tort policy. The concept of "administrative tort policy" is considered, which is considered as a state activity related to national policy, endowed with a set of legal and organizational means, united by a common goal – to reduce administrative tort in various areas of public administration, improving the protection mechanism and protection of rights, freedoms, legitimate interests of participants in public relations, elimination of causes and conditions that contribute to the occurrence of administrative offenses. Conceptual elaboration of the content of administrative-tort policy and systematic clarification must necessarily include: results of monitoring of law enforcement practice in dynamics; research of the problems arising in activity of subjects of administrative jurisdiction concerning realization of the administrative-tort legislation; analysis of the results of decriminalization of offenses over the past twenty years; maximum consideration of the criteria of administrative tort in the formation of administrative tort rules; research of efficiency of the legislation on administrative offenses, consequences of application, achievement of the purposes of administrative penalties. The legislation of Ukraine on administrative offenses is a means of implementing administrative-tort policy, which represents the organized state-government activities of all branches of government to implement on a systematic basis an interconnected set of organizational, legal, advocacy, socio-economic and other measures to combat administrative tort.

Key words: administrative tort; policy; concept; offenses; prevention of administrative offenses.