

О. Ю. ДРОЗД

**ПОПЕРЕДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ**

*Розглянуто доктрину адміністративного права в контексті визначення загальних і конкретних детермінант адміністративного проступку. Запропоновано внесення науково обґрунтованих змін до чинного законодавства щодо попередження загальних і конкретних детермінант адміністративного проступку.*

**Ключові слова:** попередження, адміністративний проступок, загальні детермінанти, конкретні детермінанти.

*Рассмотрено доктрину административного права в контексте определения общих и конкретных детерминант административного проступка. Предложено внесение научно обоснованных изменений в действующее законодательство по предупреждению общих и конкретных детерминант административного проступка.*

**Ключевые слова:** предупреждение, административный проступок, общие детерминанты, конкретные детерминанты.

*Considered the doctrine of administrative law in the context of defining general and specific determinants of administrative misconduct. Proposed making science-based amendments to existing legislation to prevent the general and specific determinants of administrative misconduct.*

**Key words:** prevention, administrative misconduct, general determinants of the specific determinants.

У доктрині адміністративного права відсутні загальноприйняті підходи щодо детермінант адміністративного проступку та заходів їх попередження. Ця проблема й надалі залишається дискусійною серед вітчизняних вчених.

Детермінанти адміністративного проступку можна поділити на дві групи: 1) загальні; 2) конкретні. Відповідно, можна виділити загальне попередження проступків (проти дія загальним детермінантам) і конкретне попередження (проти дія конкретним детермінантам). Пропонуємо розглянути зазначені групи детальніше.

**1. Загальні причини адміністративного проступку.** До цієї групи можна віднести: 1) соціально-економічні (спад виробництва, інфляція, високий рівень безробіття, низький рівень виробництва внутрішнього валового продукту, низький життєвий рівень населення); 2) організаційно-управлінські (внутрішній і зовнішній дефіцит державного бюджету, політичні та міжнаціональні конфлікти); 3) соціально-психологічні (емоційний і психологічний стан людини, рівень її матеріальної забезпеченості, зростання міжособистісних конфліктів, скорочення участі населення в попередженні адміністративних проступків); 4) правові (недоліки правотворчої та правозастосовчої діяльності, відсутність системного підходу до реформування законодавства, численні колізії та прогалини у нормативно-правових актах, безсистемність, правовий нігілізм). Відповідно, в рамках загального попередження реалізуються заходи з удосконалення економічних, політичних, соціальних чи інших інститутів суспільства, усунення із життя кризових явищ і диспропорцій, що тим чи іншим чином впливають на поширення адміністративного проступку.

З метою подолання загальних детермінант адміністративного проступку необхідно реалізувати наступні заходи:

1) З метою подолання соціально-економічних причин: а) підвищити рівень доходів населення; б) спрямовувати цільові асигнування на підвищення якості діяльності з усунення та нейтралізації детермінант цього проступку; в) посилити захист інтересів малозабезпечених верств населення; г) надавати необхідну допомогу біженцям, вимушеним переселенцям і безробітним; д) розвивати демократичні основи місцевого самоврядування.

2) З метою подолання організаційно-управлінських причин: а) розробити та законодавчо закріпити критерії ефективності діяльності органів публічної адміністрації; б) здійснювати програмне планування та координацію суб'єктів попереджувальної діяльності.

3) З метою подолання соціально-психологічних причин: а) утверджувати в житті суспільства ідеї добра, справедливості, закони високої духовності; б) нейтралізувати наслідки моральної деградації суспільства; в) забезпечити ефективне протистояння так званій масовій культурі, пропаганді егоцентризму.

4) З метою подолання правових причин: а) підвищити ефективність діяльності суб'єктів профілактики у сфері нейтралізації детермінант самовільного зайняття земельної ділянки; б) розширити перелік заходів щодо стимулювання діяльності, спрямованої на недопущення вчинення цього проступку; в) забезпечити належне нормативно-правове регламентування процесу попередження таких проступків.

Відразу зауважимо, що загальне попередження адміністративних проступків має свої цілі. Зокрема, до основних цілей можна віднести: 1) недопущення дії негативних факторів, які впливають на адміністративну деліктність; 2) усунення чи нейтралізація детермінантів адміністративної деліктності; 3) обмеження впливу негативних факторів у мікросередовищі особи, які формують антисуспільну лінію її поведінки; 4) превентивний вплив на особу, яка здатна вчинити адміністративний проступок.

При цьому з метою забезпечення ефективності заходів загального попередження адміністративного проступку важливо дотримуватися наступних принципів: 1) законності – дотримання вимог закону всіма без винятку суб'єктами профілактики; 2) гуманності – захист гідності та інтересів людини шляхом очищення її духовного світу від антисуспільних установок і орієнтацій, усунення чинників деформації особи; 3) наукової обґрунтованості – використання форм, методів і засобів попереджувальної діяльності, розроблених і рекомендованих наукою; 4) демократизму – широка участь у попереджувальній діяльності державних органів, громадських формувань і окремих громадян; 5) диференціації – врахування специфіки факторів, які впливають на особу правопорушника; 6) своєчасності – випереджаюче проведення превентивних заходів, які б унеможливили вчинення адміністративних проступків; 7) плановості – здійснення профілактичної діяльності за відповідною програмою, а не спонтанно; 8) комплексності – використання різноманітних форм, методів і засобів попередження, які враховують соціальні, економічні, політичні, духовні та інші фактори<sup>1</sup>.

**2. Конкретні причини адміністративного проступку.** До цієї групи детермінант необхідно відносити ті, що мають безпосереднє відношення до фактів адміністративного проступку. Відразу зауважимо, що будь-який адміністративний проступок – це результат взаємодії індивідуальних ознак особистості й об'єктивної (зовнішньої для індивіда) ситуації. Адміністративний проступок детермінується, з одного боку, особистісними ознаками правопорушника (його потребами, інтересами, мотивами, цілями, тобто поглядами та ставленням до

різних соціальних цінностей, в тому числі правовим приписам і заборонам), а з другого боку – сукупністю зовнішніх об'єктивних обставин, які взаємодіють з особистими потребами індивіда. Нижче пропонуємо докладніше зупинитися на аналізі зовнішніх (об'єктивних) і внутрішніх (суб'єктивних) детермінант проступку.

Сьогодні до основних об'єктивних детермінант адміністративного проступку необхідно відносити: 1) недосконалість чинного законодавства (наявність великої кількості бланкетних норм, відсутність механізму реалізації деяких правових приписів тощо); 2) недосконалість системи державних органів управління, їхня малоефективна діяльність; 3) нечітке законодавче розмежування контрольних, наглядових і господарсько-розпорядчих функцій; 4) недостатнє матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів; 5) недостатня кількість працівників органів публічної адміністрації; 6) низька ефективність заходів протидії конкретному адміністративному проступку; 7) високий рівень латентності певних адміністративних проступків; 8) низький фаховий рівень підготовки працівників органів державної влади; 9) бюрократичний механізм отримання державних актів на право власності; 10) прибутковість протиправної діяльності, пов'язаної зі вчиненням адміністративного проступку; 11) відсутність ефективного правового механізму залучення громадських об'єднань і громадян до діяльності у сфері попередження конкретних адміністративних проступків; 12) відсутність чіткого правового механізму притягнення організаторів і пособників до відповідальності за вчинення адміністративного проступку; 13) призначення мінімальних штрафів злісним порушникам за вчинення адміністративного проступку; 14) відсутність належного механізму відшкодування заподіяних правопорушеннями збитків; 15) існування «чорного ринку», спроможного забезпечити продаж речей матеріального світу, здобутих протиправним шляхом; 16) відсутність реальних механізмів контролю громадськості за різними гілками влади, представники яких використовують можливості державної служби для задоволення особистих чи кланових протиправних корисливих інтересів; 17) високий рівень корумпованості державних службовців і народних обранців по всій вертикалі влади.

Враховуючи вищевикладене, з метою попередження адміністративного проступку на макрорівні необхідно втілювати в життя наступні заходи, спрямовані на подолання об'єктивних причин вчинення такого проступку: 1) розробити та втілити в життя комплекс заходів щодо збільшення кількості працівників органів публічної адміністрації, а також підвищити рівень їхньої фахової підготовки; 2) активізувати діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в напрямі попередження найпоширеніших адміністративних проступків, а також удосконалити механізм координації їхньої роботи із залучення до цього процесу громадськості; 3) вдосконалити нормативно-правові акти з питань попередження адміністративного проступку; 4) підвищити рівень правової освіти населення та правового виховання молоді шляхом запровадження сучасних форм і методів попередження, розробки інформаційно-пропагандистських і культурно-виховних програм, спецкурсів, підготовки та видання підручників з питань попередження адміністративного проступку; 5) вдосконалити систему державного контролю за діяльністю у сфері протидії корупції, іншим зловживанням посадових і службових осіб та їх своєчасного виявлення; 6) підвищити оперативність реагування органів державної влади та місцевого самоврядування на факти вчинення адміністративного проступку та його виявлення шляхом удосконалення

заходів контролю за ситуацією на місцях, створення відповідних систем накопичення та обміну інформацією між громадою і органами державної влади; 7) стабілізувати наявну ситуацію в державі шляхом подолання правового нігілізму тощо.

Відразу зауважимо, що виключно шляхом подолання об'єктивних детермінант неможливо досягнути позитивних результатів у сфері протидії адміністративному проступку. Належна увага має також приділятися особистості правопорушника, який є носієм суб'єктивних причин тих чи інших проступків. Саме особливості правопорушника, які породжують протиправну поведінку, є невід'ємним, одним із ключових елементів попереджувального впливу.

Підсумовуючи викладене, можна зробити декілька важливих для правозастосовчої діяльності висновків. По-перше, конкретне попередження адміністративних проступків на макrorівні має бути спрямоване не лише на особистість правопорушника, але також і на умови, обставини та ситуації, які полегшують учинення адміністративного проступку. По-друге, до об'єктів конкретного попередження необхідно відносити індивідів, поведінка та спосіб життя яких свідчить про реальну можливість вчинення ними адміністративного проступку (наприклад, якщо особа раніше вчиняла цей адміністративний проступок).

Таким чином, з метою корекції поведінки осіб, які схильні до адміністративного проступку, на нашу думку, необхідно: 1) виявляти осіб, поведінка яких свідчать про можливість вчинення ними аналізованих проступків; 2) вивчати особистість таких осіб, а також визначати джерела негативного впливу на них (наприклад, з'ясувати, чи вчиняли вони раніше такі чи подібні адміністративні проступки); 3) прогнозувати індивідуальну поведінку (з'ясувати, чи є достатні підстави вважати, що особа вчинить адміністративний проступок); 4) планувати заходи попереджувальної діяльності; 5) здійснювати позитивний корегуючий вплив з метою добровільної відмови особи від вчинення адміністративного проступку.

При цьому з метою забезпечення ефективності конкретного попередження адміністративного проступку на мікрорівні варто дотримуватися наступних принципів: 1) своєчасності – вчасно виявляти та застосовувати заходи впливу на правопорушників з метою недопущення заподіяння шкоди; 2) послідовності – інтенсивність попереджувальних заходів має наростати чи зменшуватися послідовно, в залежності від результатів; 3) реальності – заходи впливу на осіб, які схильні до вчинення аналізованого проступку, мають об'єктивно відповідати можливостям їх реалізації; 4) законності – попередження має ґрунтуватися на основі неухильного дотримання законодавства, прав, свобод, законних інтересів осіб.

З метою підвищення ефективності заходів конкретного попередження адміністративного проступку необхідно раціонально поєднувати основні методи впливу на правопорушників. Передусім, це стосується таких методів: 1) переконання; 2) примусу.

1) Метод переконання полягає в застосуванні до особи комплексу виховних і роз'яснювальних заходів з метою зміни антигромадської спрямованості її поведінки на позитивну соціальну орієнтацію. Переконання, як правило, доцільно застосовувати для усунення чи нейтралізації прагнень особи вчинити адміністративний проступок. При цьому серед основних форм реалізації цього методу можна назвати наступні: індивідуальні (ознайомчі, попереджувальні, виховні) та колективні бесіди з приводу поведінки особи, стимулювання її до належної поведінки (відмови від учинення адміністративного проступку). У процесі

реалізації методу переконання застосовуються різноманітні психологічні та педагогічні прийоми впливу на розум, почуття та волю правопорушників.

2) Метод примусу полягає в застосуванні юридичних заходів за своїм змістом і спрямованістю заходів впливу на осіб, які вчиняють правопорушення. При цьому, серед форм адміністративного примусу центральне місце надається штрафу – основному різновиду адміністративного стягнення, яке накладається на особу за вчинення адміністративного проступку.

Завершуючи аналіз заходів адміністративно-правової протидії правопорушенням, необхідно хоча б коротко зупинитися на характеристичні суб'єктів профілактичної діяльності. Проведене нами дослідження показало, що до таких суб'єктів, в широкому розумінні, необхідно відносити всі державні та громадські інститути, діяльність яких тим чи іншим чином впливає на попередження адміністративного проступку. При цьому всю множинність таких суб'єктів доцільно об'єднати у дві основні групи: 1) загальні, які певним чином впливають на усунення чи нейтралізацію загальних або конкретних (на макрорівні) детермінант аналізованого проступку; 2) спеціальні, які професійно чи в порядку виконання покладених на них обов'язків повинні безпосередньо спрямовувати свою діяльність на протидію певному адміністративному проступку.

До загальних суб'єктів протидії адміністративному проступку, в першу чергу, можна віднести: 1) Президента України; 2) вищі органи державної влади (наприклад, КМУ); 3) місцеві органи влади та їхнім виконавчі структури; 4) органи внутрішніх справ, суду, юстиції, служби безпеки, прокуратури та інші органи, правоохоронна функція яких включає попереджувальну (профілактичну) діяльність; 5) об'єднання громадян; 6) окремих громадян<sup>1</sup>.

Характеризуючи діяльність спеціальних суб'єктів профілактики, в першу чергу, варто зауважити, що сьогодні чинне законодавство не закріплює за жодним органом публічної адміністрації компетенцію щодо виявлення причин і умов, які сприяють конкретному адміністративному проступку, а також попередження таких проступків. Водночас, як випливає з аналізу ст. 282 КУпАП, орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин і умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію. Таким чином, щодо адміністративного проступку проаналізована стаття КУпАП носить переважно декларативний характер і не реалізовує повною мірою свій превентивний потенціал.

1. *Кримінологія: Учебник для учебных заведений МВД Украины* / Лихолоб В. Г., Филонов В. П., Коваленко О. И., Михайлов А. Е.; Под ред. В. Г. Лихолоба и В. П. Филонова. – К. – Донецк, 1997. – 398 с.