

вить 5054 тис. осіб (серед яких 254 особи центрального апарату), Державної служби з надзвичайних ситуацій – 5585 осіб (серед яких 338 осіб апарату цієї служби), апарат Адміністрації державної прикордонної служби сьогодні налічує 497 осіб [4].

Отже, підсумовуючи вищенаведене варто зазначити, що сьогодні керівництвом держави вживаються дієві кроки стосовно оптимізації структури та чисельності МВС України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністром. Структура та чисельність не тільки МВС України, так і інших центральних органів виконавчої влади, що належать до сфери відання міністра, є такою, що відповідає європейським стандартам. Поряд з цим, на нашу думку, питання визначення оптимальної чисельності поліції потребує більш виваженого підходу і враховувати як загальноєвропейські стандарти, так і виходити із оперативної ситуації, що склалася у країні (АТО, стан криміногенної обстановки).

Використані джерела:

1. Закон України «Про загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ» від 10.01.2002р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>.
2. Закон України «Про Національну гвардію» від 13.03.2014р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
3. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003р. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
4. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів. Постанова Кабінету Міністрів України №85 від 05.04.2014р.

Собакарь Андрій Олексійович,
завідувач кафедри тактико-спеціальної
підготовки Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор

**ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА
ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ**

Порівняно з кримінально-караними діяннями значне місце у загальній структурі протиправних вчинків займають адміністративні правопорушення (адміністративні делікти). При цьому їх кількість з року в рік не зменшується.

За останні 10 років (2006-2016 рр.) до адміністративної відповідальності було притягнуто майже 67 млн. правопорушників. Тільки до місцевих загальних судів упродовж 2016 року надійшло на розгляд 655,3 тис. справ про адміністративні правопорушення, що на 3,9 % більше, ніж у 2015 році. Справи

про порушення Правил дорожнього руху, що підвідомчі судам, становлять переважну більшість справ про адміністративні правопорушення 37,9 %, за розглядом яких у 2016 році було винесено постанов про накладення адміністративного стягнення стосовно 183 тис. осіб. Окрім зазначених правопорушень поширеними також є дрібне хуліганство (стаття 173 КУпАП) та вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису (стаття 173-2 КУпАП), порушення порядку правил адміністративного нагляду (стаття 187 КУпАП) та невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (стаття 184 КУпАП). Загалом тільки судами до адміністративної відповідальності у 2016 році було притягнуто 394 тис. осіб [1].

Така невтішна ситуація свідчить про неадекватність вжитих суб'єктами адміністративної юрисдикції заходів із протидії адміністративним правопорушенням. Дедалі поглиблюються тенденції демонстративної зневаги до норм права і моралі.

Надзвичайно важливу роль у протидії зростанню адміністративній деліктності в суспільстві має чинне адміністративне законодавство, стан якого наразі важко назвати досконалим, підтвердженням чому є застарілість багатьох його норм, слабка ефективність їх реалізації, невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків реаліям сьогодення, непоодинокі випадки помилкової кваліфікації адміністративних проступків тощо.

Серед багатьох проблем реалізації положень адміністративно-деліктного законодавства найбільш виразно виділяються наступні:

– постійне розширення кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями;

– невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків сфері публічного адміністрування (відповідальність передбачено не лише за делікти в публічно-адміністративній сфері, а й за інші типи правопорушень, зокрема за проступки загальнокримінальної спрямованості (дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); учинення насильства в сім'ї (ст. 173-2 КУпАП) тощо), а також делікти цивільно-правового типу (самовільне зайняття земельної ділянки, безквитковий проїзд, порушення правил надання телекомунікаційних послуг і т.ін.) або навіть дублювання окремих положень Кримінального кодексу України [2, с. 127; 3, 92-99];

– встановлення адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень не лише КУпАП, а й багатьма іншими законами (наприклад, Повітряним кодексом України, Митним кодексом України та ін.). Також існує низка підзаконних актів, якими встановлюється адміністративна відповідальність, що прямо суперечить п. 22 ст. 92 Конституції України. Тим більше, що перший принцип Рекомендації № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року прямо встановлює: «Адміністративні санкції та обставини, за яких вони можуть бути застосовані, визначаються законом»;

– наявність багатьох так званих «неробочих» норм, яскравим прикладом чому може слугувати норма, яка передбачає відповідальність водіїв за недотримання безпечної дистанції руху (ч. 2 ст. 122 КУпАП). Протягом останніх років за вказаною нормою не було складено жодного протоколу. І це не дивно, оскільки чинні Правила дорожнього руху покладають вибір безпечної дистанції на розсуд водія. Будь-яка дистанція вважається безпечною, поки вона не призвела до створення аварійної обстановки або аварії. А якщо це сталося, то порушення має кваліфікуватися вже за іншими положеннями КУпАП (ч. 4 ст. 122 або ст. 124). Або, наприклад, та ж сама ч. 2 ст. 122 КУпАП щодо відповідальності водіїв за недотримання під час руху безпечного інтервалу – тобто відстані між боковими частинами транспортних засобів. З огляду на відсутність об'єктивних вимог до безпечного інтервалу (кожен водій сам вирішує питання про його відстань), застосування цієї норми виглядає проблематичним [4, с. 90-94];

– проблема адміністративно-деліктної юрисдикції. Закладена в КУпАП ще у 80-х роках минулого століття система відповідних суб'єктів була орієнтована на функціонування в ланках адміністративно-командної моделі на галузеву побудову держави та суспільства. Крім цього, на сьогодні справи про адміністративні проступки розглядаються як суб'єктами публічної адміністрації, так і судами загальної юрисдикції, хоча за загальноєвропейською практикою розгляд таких справ здійснюється виключно в позасудовому порядку (зокрема в Бельгії, Італії, Німеччині, Португалії, Швейцарії та ін.), а повноваження загальних судів в адміністративній сфері зведено до призначення заходів процесуального примусу та розгляду скарг на рішення суб'єктів публічної влади. Відповідно функція суду полягає не в організації адміністративно-деліктного провадження, а в захисті прав, свобод та інтересів його учасників [2, с. 21-71];

– невідповідність санкцій адміністративно-деліктних норм сучасним соціально-економічним умовам. Як приклад, не зрозуміло чим керувався законодавець, коли встановлював санкцію за ч. 4 статті 121 КУпАП, яка передбачає адміністративний арешт (!) за повторне керування водієм транспортним засобом, що підлягає обов'язковому технічному контролю, але своєчасно його не пройшов. Водночас за перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху більш як на 50 км/г (ч. 3 статті 122 КУпАП) передбачено стягнення лише у вигляді штрафу від тридцяти до сорока неоподаткованих мінімумів доходів громадян. А таке порушення (особливо в населених пунктах) може призвести до тяжких наслідків.

Інший приклад – ч. 5 статті 109 КУпАП, якою передбачено накладення штрафу на посадових осіб за недодержання встановлених габаритів при навантаженні і вивантаженні вантажів у розмірі аж 170-340 грн. (!) Здавалося би, незначні порушення, як от проведення неякісного деповського ремонту, неякісний контроль за роботою технічних пристроїв, затримання поїздів на перегоні чи станції через технічні несправності вагонів, неогородження місця

виконання робіт сигналами зупинки, несвоєчасне завершення робіт у «вікно», прийом вантажу і відправлення зі станцій вагонів із перевантаженнями понад вантажопідйомність вагонів і з порушеннями технічних умов навантаження і кріплення вантажів та інше, фактично створюють пряму загрозу безпеці руху поїздів та в остаточному рахунку можуть призвести до серйозної транспортної пригоди;

– проблема виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Виконання останніх є заключною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Від того наскільки своєчасно і повно органи адміністративної юрисдикції виконують постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності. Лише за умов реального виконання накладеного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника та інших громадян, практично забезпечується додержання одного з найважливіших принципів – невідворотності покарання за скоєння протиправних діянь, досягаються цілі запобігання вчиненню нових правопорушень. І, навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру малоефективною, призводить до дискредитації рішень відповідних органів, а у правопорушників виникає почуття безкарності, в результаті чого вони нерідко стають на шлях скоєння нових правопорушень, у тому числі й злочинів.

– проблема притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Аналіз чинного законодавства України та наукової літератури переконливо доводить стрімкий розвиток інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, але доки це питання перебуває в стадії обговорення, казати про її ефективне застосування є передчасним. Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб поки що не кодифіковане, відсутній механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Санкції, що застосовуються до юридичних осіб, називаються по різному – фінансовими, економічними, адміністративно-господарськими, бо немає системності у їх видах. Законодавством не встановлений порядок провадження в справах про такого роду адміністративні правопорушення. Чітко не визначено органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в названій сфері. Дотепер відсутня законодавчо закріплена система та види адміністративних стягнень, що застосовуються за такі правопорушення. На наш погляд, тільки нормативно-правове закріплення дозволить розкрити їх сутність і характерні особливості, визначити їх місце в системі заходів адміністративного примусу;

– наявні проблеми застосування заходів адміністративного примусу під час затримання особи. Зокрема, КУпАП необхідно доповнити нормами, які визначатимуть строк для направлення протоколу до органу чи посадової особи, уповноважених розглядати справу про адміністративне правопорушення;

– недосконалість механізму застосування такого заходу адміністративного припинення як доставлення порушника, яке регламентується статтею 259

КУпАП. Це зокрема полягає у: відсутності законодавчого закріплення поняття «доставлення»; відсутності чіткого визначення мети доставлення; помилковому розміщенні статті 259 КУпАП у главі 19 «Протокол про адміністративне правопорушення», а не в главі «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення»; проблемами чіткого законодавчого визначення термінів доставлення порушника (у ч. 8 ст. 259 КпАП зазначено лише, що воно має бути проведено в можливо короткий строк) тощо;

– невизначеність місця та ролі поняття під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, окремі норми КУпАП містять посилання на присутність під час учинення окремих адміністративно-процесуальних дій такого учасника адміністративного провадження, як понятій. А саме, в ч. 2 ст. 264 КУпАП зазначено, що особистий огляд може провадити уповноважена на те особа однієї статі з оглядуванням у присутності двох понятій тієї ж статі. У ч. 4 ст. 264 КУпАП ідеться про те, що огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється зазвичай у присутності особи, у власності (володінні) якої вони перебувають. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано огляду за участі двох понятій у разі відсутності власника (володільця). В результаті бачимо, що понятій усе ж виступає учасником провадження у справах про адміністративні правопорушення, при цьому немає вказівки, хто може бути понятим, за винятком того, що під час особистого огляду такими учасниками мають бути особи тієї ж статі, що і оглядуваний. Як вихід з цієї ситуації вважаємо за необхідне доповнити КУпАП статтею 272¹ «Права та обов'язки понятого»;

– наявність в КУпАП «неробочих» адміністративних стягнень, що застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень. Зокрема, мова йде про «штрафні бали», які згідно статті 24 КУпАП є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

На наше переконання, розв'язання окреслених проблем реалізації адміністративно-деліктного законодавства сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів адміністративної юрисдикції, зниженню рівня адміністративної деліктності та забезпеченню належного рівня безпеки в країні.

Використані джерела:

1. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/TRAVEN_17/ogl_2016_cory.pdf
2. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упоряд. О. А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
3. Гуржій Т.О. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку / Т.О. Гуржій // Вісник прокуратури. – № 8 (86). – 2008. – С. 92-99.
4. Гуржій Т.О. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху // Право України. – 2009. – № 3. – С. 90-94.