

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Волох Олександр Костянтинович

УДК 342.97 (35.07)

**ПОПЕРЕДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДЕЛІКТІВ
ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпропетровськ – 2009

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Київському національному університеті внутрішніх справ
Міністерства внутрішніх справ України

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор

Колпаков Валерій Костянтинович,

Київський національний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права і процесу

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович,

Академія митної служби України,

завідувач кафедри адміністративного та митного права

кандидат юридичних наук

Мінка Тетяна Павлівна,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

Захист відбудеться «__» _____ 2009 року о _____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 08.727.02 в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26)

Автореферат розісланий «__» _____ 2009 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



С. М. Школа

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Аналіз стану і динаміки протиправних вчинків в Україні свідчить про стійке зростання у їхній структурі питомої ваги адміністративних правопорушень. Якщо у 2002 р. за їх вчинення було притягнуто до відповідальності 6 млн 876 тис. осіб, то у 2008 р. – понад 9 млн осіб. Тому суспільство цілком виправдано очікує від публічної адміністрації, насамперед від органів внутрішніх справ, ефективного виконання сформульованого у ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) обов'язку розробляти і здійснювати заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

За таких обставин особливого значення набуває розроблення і реалізація заходів, які дадуть змогу максимально використати у профілактичній роботі організаційні та правові ресурси органів внутрішніх справ і забезпечити їх сприйняття та підтримку серед населення.

Розв'язання багатоаспектних питань попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ передбачає проведення цілеспрямованих наукових досліджень, які б обумовили вдосконалення чинного законодавства і розроблення дієвих рекомендацій для практичного застосування.

Праці вітчизняних юристів містять низку системних положень і висновків, які прямо або опосередковано стосуються досліджуваної проблеми і створюють методологічні передумови для подальшого її дослідження у нових реаліях. Насамперед це роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, А.П. Головіна, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Доненка, Ю.В. Дубка, Д.Г. Заброди, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінки, В.А. Мисливого, О.В. Негодченка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, О.П. Рябченко, Д.В. Приймаченка, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмакі та ін.

Їхні здобутки значною мірою реалізовані в законодавстві та відомчій нормотворчості, зокрема в актах МВС України, а також у правозастосовній практиці. Водночас ефективність попереджувальної діяльності, що здійснюється органами внутрішніх справ, залишається низькою, не відповідає соціальним вимогам та не отримує широкої підтримки у громадськості. Значне коло практичних питань у цій сфері або не мають достатнього наукового супроводження, або потребують теоретичного оновлення, у тому числі щодо наявності законодавчого реагування на адміністративну деліктність, а також застосування відповідного нормативного матеріалу у правоохоронній діяльності.

Таким чином, потреба у подальшому розробленні теоретичних питань і практичних рекомендацій щодо попередження адміністративних деліктів

органами внутрішніх справ обумовлює актуальність обраної дисертантом теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 649-р від 16 листопада 2002 р., Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1767 від 20 грудня 2006 р., наказу МВС України “Про пріоритетні напрями наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в профілактичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004–2009 рр.” № 755 від 17 червня 2004 р., плану науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт Київського національного університету внутрішніх справ на 2009 р., рішення Колегії МВС України від 6 лютого 2009 р.

Конкретне наукове завдання щодо дослідження проблем за цією тематикою сформульовано в Постанові Кабінету Міністрів України № 1767 від 20 грудня 2006 р., а також у п. 87 плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Київського національного університету внутрішніх справ на 2009 р.

Тему дисертації затверджено на засіданні вченої ради Київського національного університету внутрішніх справ 27 травня 2008 р. (протокол № 7). Вона розглянута Координаційним бюро відповідного відділення Академії правових наук України і має позитивний відгук щодо актуальності, коректності формулювання і доцільності дослідження у вигляді дисертації за спеціальністю 12.00.07 (“Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права” (затверджених у 2008 р., № 447)).

Мета і завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає у тому, щоб шляхом уточненого аналізу чинного законодавства, теоретичних положень і практики його застосування сформулювати пропозиції щодо удосконалення нормативної бази та практичної діяльності органів внутрішніх справ у сфері попередження адміністративних деліктів.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- уточнити сутність попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ;
- систематизувати види адміністративних деліктів, що є об'єктами попереджувального впливу органів внутрішніх справ;
- узагальнити основні причини та умови вчинення адміністративних деліктів на сучасному етапі;
- згрупувати на сучасному етапі завдання органів внутрішніх справ із

попередження адміністративних деліктів загалом;

– розробити на основі результатів дослідження пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання й організації діяльності органів внутрішніх справ із попередження окремих груп адміністративних деліктів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері попередження правопорушень.

Предмет дослідження – попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових (діалектичний, історичний, логічний тощо), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правового тощо). Головним у цій системі виступає *діалектичний метод* як загальнонауковий метод пізнання соціально-правових явищ у їх суперечностях, розвитку та змінах, що дало можливість дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. *Формально-логічний метод* використовується при встановленні логіко-методологічних засад побудови дефініцій понять “попередження адміністративних деліктів”, “причини та умови адміністративних деліктів” (підрозділи 1.1, 1.3); *системно-структурний* – при дослідженні нормативно-правових актів, якими регламентовані завдання підрозділів і служб органів внутрішніх справ із попередження адміністративних деліктів (підрозділи 2.1, 2.2); *логіко-семантичний* – становить методологічну основу для опрацювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства у сфері попередження адміністративних деліктів (підрозділ 2.3, розділ 3); *історико-правовий* застосовується для дослідження генезису законодавства про попередження адміністративних правопорушень органами внутрішніх справ (підрозділ 1.1); *порівняльно-правовий* – використаний при порівняльному аналізі вітчизняного та зарубіжного законодавства, міжнародного досвіду діяльності правоохоронних органів у сфері попередження адміністративних деліктів (розділ 3); *статистичний* – при аналізі даних Державного комітету статистики, МВС України про вчинення адміністративних правопорушень на території України.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали Державного комітету статистики, звіти правоохоронних органів, дані анкетування працівників різних підрозділів органів внутрішніх справ (410 осіб) щодо ефективності діяльності з попередження адміністративних правопорушень. Обсяг вивчених та узагальнених теоретичних понять, а також опрацьованого емпіричного матеріалу дає змогу дійти висновку про

вірогідність і наукову обґрунтованість результатів виконаного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що за характером та змістом розглянутих питань дисертація є одним із перших комплексних монографічних вітчизняних досліджень, присвячених проблемам попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ у сучасних умовах. Це дозволило сформулювати низку положень, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення. Зокрема, у дослідженні:

вперше:

– запропоновано зазначати в протоколі про адміністративне правопорушення причини та умови його вчинення, у зв'язку з чим передбачається внести відповідні доповнення до статті 256 КУпАП;

– звернуто увагу на невідповідність декларованих заходів попередження, що мають вживати органи публічної адміністрації (у тому числі органи внутрішніх справ), фактичним детермінантам адміністративних деліктів у сфері незаконного обігу наркотиків, адміністративно караних порушень правил паспортної системи та міграційного законодавства України тощо;

– запропоновано здійснити адміністративну деліктацію таких діянь:

1) виробництво, розповсюдження та демонстрування продукції, що пропагує фашизм;

2) поширення расистського та ксенофобного матеріалу через комп'ютерні системи;

3) образа з расистських та ксенофобних мотивів;

4) заперечення, схвалення або виправдання геноциду чи злочинів проти людства;

– запропоновано через доповнення положень наказів МВС України № 1212 від 20 жовтня 2003 р., № 404 від 28 липня 1994 р., № 485 від 18 серпня 1992 р. тощо передбачити такі безпосередні завдання органів внутрішніх справ щодо протидії ксенофобії і расизму:

1) попередження виявів ксенофобії та расової нетерпимості;

2) виявлення осіб, причетних до протиправної діяльності, пов'язаної з виявами ксенофобії та расової нетерпимості;

3) створення реєстру об'єднань громадян, діяльність яких має ксенофобну спрямованість, з обліком їх символіки;

4) здійснення експертного аналізу програм діяльності таких об'єднань з подальшою передачею висновків експертів до компетентних суб'єктів правозастосування для вжиття відповідних заходів;

удосконалено:

- класифікацію детермінант адміністративних деліктів, зокрема, уточнено структуру і зміст блоків ідеологічних та психологічних чинників;

- підходи до розуміння виявів ксенофобії та расової нетерпимості в контексті адміністративного права;

- класифікацію суб'єктів щодо взаємодії у сфері попередження адміністративних деліктів;

дістало подальшого розвитку:

- наукова класифікація адміністративних деліктів, що є об'єктами попереджувального впливу з боку органів внутрішніх справ;

- систематизація служб і підрозділів органів внутрішніх справ, які уповноважені здійснювати попереджувальний вплив щодо окремих адміністративних деліктів;

- обґрунтування можливостей розширення переліку деліктів, що є об'єктами попереджувального впливу з боку органів внутрішніх справ;

- науково-теоретичні розроблення щодо класифікації заходів попередження адміністративних деліктів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й рекомендації використовуються у навчальному процесі Київського національного університету внутрішніх справ (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 29 січня 2009 р., виданий Київським національним університетом внутрішніх справ), а також можуть бути використані:

- у сфері науково-дослідної діяльності – для подальшого удосконалення теоретичних засад і практики попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ;

- у правотворчості – для розроблення проектів норм адміністративного, адміністративно-деліктного права (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 10 березня 2009 р., виданий Інститутом законодавства Верховної Ради України);

- у правозастосуванні – для більш ефективного захисту конституційних прав громадян, зокрема на свободу пересування та вільний вибір місця проживання (у зв'язку зі здійсненням заходів попередження порушень паспортних правил та міграційного законодавства України);

- у навчальному процесі – при викладанні дисциплін адміністративно-правового циклу та при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, викладені в дисертації, оприлюднені на:

– підсумковій науково-теоретичній конференції Київського національного університету внутрішніх справ, присвяченій Дню науки (м. Київ, 18 травня 2008 р.);

– всеукраїнському науково-практичному семінарі “Використання сучасних новітніх технологій в правоохоронній діяльності” (м. Дніпропетровськ, 28 листопада 2008 р.);

– семінарі-наradі “Організаційно-методичне забезпечення підготовки фахівців для підрозділів боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України” (м. Київ, 18 березня 2009 р.).

Основні положення дисертації обговорено на засіданнях трьох профільних кафедр (адміністративного права і процесу, адміністративної діяльності, громадської безпеки Київського національного університету внутрішніх справ).

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 5 статей у виданнях, що визначені ВАК України як фахові з юридичних наук, та 3 тези доповідей.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають десять підрозділів, висновків, чотирьох додатків, розміщених на дванадцяти сторінках, списку використаних джерел (211 найменувань). Повний обсяг дисертації становить 218 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 184 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, вказується на її зв'язок з науковими програмами, планами і темами, визначається мета і завдання, об'єкт, предмет, методологічні засади, а також наукова новизна і практичне значення дослідження, наводяться відомості про апробацію його результатів та публікації.

Розділ 1. “Адміністративна деліктність як об'єкт попереджувального впливу органів внутрішніх справ” складається із трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1. «Сутність і значення попередження адміністративних деліктів»* розкривається сутність поняття «попередження адміністративних деліктів». Зазначено, що в даній роботі терміни «попередження», «профілактика», «запобігання» вживаються як взаємозамінні, хоча й нетотожні.

В більшості досліджень, присвячених аналізу причин правопорушень і питанням їх превенції, адміністративні правопорушення називаються поміж

«інших» або «фонових» правопорушень, незважаючи на їх виражену специфіку. Однак сьогодні є очевидним, що ефективну боротьбу з правопорушеннями, усунення причин, що їх породжують, не можна обмежувати попередженнями тільки злочинів без належної уваги адміністративним деліктам.

З огляду на визначення ролі й місця попередження адміністративної деліктності постає питання про доцільність введення в дисципліні «Адміністративна діяльність» прикладного спецкурсу «Попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ». Слушною є й думка науковців щодо іншого варіанту – введення єдиної, узагальнюючої навчальної дисципліни – «Попередження правопорушень» (з розглядом питань попередження протиправної поведінки в цілому, а не тільки злочинної поведінки). Такий підхід передбачає умовне розмежування предмету дослідження (злочини і адміністративні делікти). В свою чергу, це дозволило б активізувати розробку методики індивідуального попереджувального впливу на осіб, які вчинили або злочини, або адміністративні правопорушення.

За підсумками проведеного правового аналізу виявлені певні труднощі при використанні різних нормативних документів, що регламентують попереджувальну діяльність правоохоронних органів. У зв'язку з цим за перший крок пропонується підготувати збірник (або звід) чинних нормативно-правових актів щодо попередження правопорушень, який мав би чітку ієрархічну структуру. Наприклад, до загальних положень, що регламентують попередження правопорушень, слідувало б включити: конституційні норми, положення законів України, правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, норми різних галузей права. Як певну особливу частину можна було б виділити розділи щодо організації попередження правопорушень, що вчиняються спеціальними суб'єктами, наприклад, неповнолітніми або особами, які знаходяться під адміністративним наглядом, тощо.

Відповідно до даної структури можуть бути систематизовані також завдання не тільки різних служб і підрозділів органів внутрішніх справ, а й інших відомств.

У підрозділі 1.2. «*Види адміністративних деліктів, які є об'єктами попереджувального впливу з боку органів внутрішніх справ*» визначено, які адміністративні делікти є об'єктами попереджувального впливу з боку органів внутрішніх справ: 1) адміністративні делікти, підвідомчі органам внутрішніх справ (згідно зі ст. 222 КУпАП), 2) адміністративні делікти, у яких адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ

обмежуються складанням протоколу про адміністративне правопорушення (згідно зі ст. 255 КУпАП).

Між тим, вважається важливим виокремити ще одну значну групу адміністративних порушень, які безпосередньо адміністративним законодавством не віднесені ні до першої (ст. 222 КУпАП), ні до другої (ст. 255 КУпАП). Здійснюючи правоохоронні функції в межах своєї компетенції, працівники міліції досить часто побічно виявляють правопорушення, у яких безпосередньо на них не покладається обов'язок адміністративно-правового реагування. Йдеться, зокрема, про такі адміністративні делікти, як порушення права державної власності на надра (ст. 47), на води (ст. 48) тощо. Не виключається, що саме внаслідок відсутності взаємодії та взаємоінформування правоохоронних структур за весь 2007 р. винесено лише 8 постанов за порушення права державної власності на ліси (ст. 49), 3 постанови за порушення права державної власності на тваринний світ (ст. 50), 7 постанов за знищення корисної для лісів фауни (ст. 76). Незважаючи на те, що поширення фактів жорстокого поводження з тваринами засуджується громадськістю, засобами масової інформації, протягом 2007 р. розглянуто лише 4 адміністративні протоколи за ст. 89 КУпАП.

Безперечно, органам внутрішніх справ не слід брати на себе виконання невластивих функцій. Проте в інтересах зміцнення законності і правопорядку було б доцільним передбачити в адміністративному законодавстві, що орган, який у ході реалізації своїх функцій виявив адміністративне правопорушення, не віднесене до його компетенції щодо складання протоколу, має інформувати уповноваженого на те суб'єкта правозастосування з направленням, за наявності, відповідних матеріалів.

Проведений аналіз законодавства дав змогу вдосконалити наукову класифікацію адміністративних деліктів, виокремити 12 груп таких деліктів і надати їх загальну характеристику.

У *підрозділі 1.3. "Головні причини та умови вчинення адміністративних деліктів"* охарактеризовано причини адміністративних деліктів та умови, які сприяють їх вчиненню. Необхідними передумовами ефективного попередження адміністративних деліктів є виявлення і вивчення детермінант правопорушень, оскільки саме це дає можливість найбільш глибоко зрозуміти їх природу та протиставити їм свідомо розроблені заходи. З урахуванням наявних наукових доробок у цій сфері зазначено, що є три рівні попередження адміністративних деліктів, а саме: загальносоціальне, спеціальне та індивідуальне попередження. Науковці виокремлюють також п'ять основних блоків детермінант правопорушень (що повною мірою

стосується й адміністративних деліктів): організаційно-управлінські, політичні, економічні, психологічні та ідеологічні. Автор акцентує увагу на зростаючій ролі останніх двох блоків детермінант.

Розділ 2. “Організаційно-правові засади попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ” складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. “Завдання органів внутрішніх справ у сфері попередження адміністративних деліктів” розглянуто роль і місце служб міліції у виконанні законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у сфері запобігання адміністративним деліктам.

Аналіз відомчої та міжвідомчої (спільні з іншими державними органами накази, інструкції) нормативно-правової бази свідчить про досить широкий обсяг завдань органів і підрозділів внутрішніх справ у сфері попередження адміністративних деліктів, зокрема тих, що не віднесені адміністративним законодавством безпосередньо до їх відання.

У підрозділі 2.2. “Форми і методи запобігання адміністративним деліктам органами внутрішніх справ”, ґрунтуючись на раніше зроблених висновках, зазначається, що:

1) головною метою попереджувального впливу міліції є недопущення вчинення правопорушень через проведення заходів загальної та індивідуальної профілактики;

2) для досягнення цієї мети ставляться відповідні завдання (виявлення детермінант правопорушень та вжиття заходів щодо їх усунення, нейтралізації або принаймні послаблення негативного впливу) й організовується їх виконання;

3) заходи попередження здійснюються: а) у рамках форм попереджувальної діяльності (правових й організаційних); б) із застосуванням певних методів (зокрема, переконання і примусу).

Наводиться класифікація попереджувальних заходів за різними підставами їх здійснення.

У підрозділі 2.3. “Взаємодія органів внутрішніх справ з іншими суб’єктами попередження адміністративних деліктів” досліджено правові засади і практику зовнішньої співпраці МВС України, його органів на місцях з іншими суб’єктами попередження правопорушень. Серед них виокремлюються органи державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронні органи і суди, міністерства і відомства з організаційними та контролюючими функціями за окремими напрямками соціального життя у громадянському суспільстві, а також засоби масової інформації, громадяни і їх об’єднання. Наголошується на перспективності ініційованого МВС України розширення співробітництва із Церквою, що закріплено в прийнятій

МВС України та Українською Православною Церквою (УПЦ) спільній “Заяві про наміри”, а в Основах соціальної концепції УПЦ зазначаються різні форми взаємодії Церкви з правоохоронними органами при проведенні заходів, спрямованих на попередження правопорушень загалом та щодо осіб, схильних до скоєння правопорушень і звільнених з місць позбавлення волі, зокрема.

Розділ 3. “Удосконалення попереджувального впливу органів внутрішніх справ щодо окремих груп адміністративних деліктів” складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. *“Попередження адміністративних деліктів, пов’язаних з незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин”* розглянуто дедалі загострювані проблеми протидії незаконному обігу наркотиків. З урахуванням існуючої практики та міжнародного досвіду обґрунтовується застереження, що попереджувальний ефект здійснюваних наразі заходів у цій сфері може бути значно меншим за очікуваний. Тому пропонується скоригувати державну політику боротьби з немедичним вживанням наркотиків, не будувати її переважно за принципом зниження шкоди, а орієнтуватись на досягання повної відмови від вживання наркотиків і підвищення уваги до належної реабілітації та ресоціалізації наркозалежних.

У підрозділі 3.2. *“Попередження порушень паспортних правил та міграційного законодавства України”* розглянуто деякі особливості реалізації законодавства та підзаконних актів у сфері дотримання окремими соціальними групами паспортних правил та правил перебування іноземців в Україні, в якій сьогодні переважно використовується притягнення осіб до відповідальності за адміністративні делікти певної категорії.

Йдеться про появу нових специфічних тенденцій у сфері попередження порушень паспортних правил та міграційного законодавства, обумовлених, перш за все, поступовим запровадженням системи електронного обліку фізичних осіб, які проживають, перебувають, в’їжджають в Україну або виїжджають із неї. Такий облік будується на єдиних принципах ідентифікації (із використанням персональних (ідентифікаційних) номерів громадян, відцифрованого образу осіб і біометричної ідентифікації) і взаємодії з базами даних інших інформаційних систем (як вітчизняних, так і іноземних). За наявності небезпідставних сумнівів у високій дієвості цієї системи в попереджувальній діяльності органів внутрішніх справ вважається, що на фоні її запровадження під ризик порушення можуть потрапити окремі права і свободи певного кола громадян. Отже, запровадження системи електронного обліку фізичних осіб має бути скоригованим.

У підрозділі 3.3. *“Попередження діянь, пов’язаних з виявами ксенофобії та расової нетерпимості”* розглядається новий надзвичайно актуальний

напряму у діяльності міліції – протидія виявам з ознаками ксенофобії та расової нетерпимості, що відповідає взятим Україною міжнародним зобов'язанням. Важливим, на думку автора, є здійснення у цьому напрямку попереджувальних заходів, у тому числі засобами адміністративного права й адміністративної діяльності.

З метою більш ефективного попереджувального впливу у сфері протидії виявам ксенофобії та расової нетерпимості запропоновано:

- здійснення нормотворчих заходів, зокрема, доповнення КУпАП статтями, що передбачають відповідальність за виробництво, розповсюдження або демонстрацію продукції, що пропагує фашизм і певні дії расистського та ксенофобного характеру, у тому числі вчинені через комп'ютерні системи;

- здійснення організаційних заходів, зокрема, спрямування зусиль працівників підрозділів органів внутрішніх справ на виявлення осіб та груп осіб, які скоюють правопорушення у зазначеній сфері або причетні до протиправної діяльності, пов'язаної з виявами ксенофобії і расової нетерпимості, та фіксування в установленому порядку відповідних випадків; створення і ведення реєстру об'єднань громадян, діяльність яких має ксенофобну, расистську спрямованість, з обліком їхньої символіки та відпрацювання методик експертного аналізу й оцінки програмних засад діяльності таких об'єднань тощо.

У підрозділі 3.4. *“Попередження адміністративних деліктів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”* розглядаються актуальні проблеми, пов'язані зі скороченням численних порушень правил безпечного поведіння на дорозі, які щорічно призводять до загибелі понад 6 тис. осіб і травмування понад 40 тис. осіб. Серед основних причин незадовільного становища в окресленій сфері науковці виокремлюють фактори, пов'язані здебільшого з порушеннями адміністративних норм та зниженням загальної дисципліни учасників дорожнього руху (у тому числі пішоходів), недостатнім рівнем знань та недотриманням Правил дорожнього руху; недосконалістю організації дорожнього руху і застосуванням застарілих технічних засобів регулювання; незадовільним станом транспортних шляхів (навіть окремих ділянок доріг державного значення); неналежним плануванням і неякісним здійсненням заходів із профілактики дорожньо-транспортних пригод, неповним обліком порушень Правил дорожнього руху, допущеними водіями, неефективним вжиттям заходів реагування стосовно порушників тощо. Крім того, мають місце суттєві упущення організаційно-правового характеру.

Аналізуються нові норми законодавства, спрямовані на покращання безпеки дорожнього руху в країні, зокрема, через посилення відповідальності

за порушення Правил дорожнього руху, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, доповнення санкцій за порушення Правил дорожнього руху таким видом, як громадські роботи (п. 5-1 ст. 24 КУпАП), запровадження додаткових заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, та окремо наголошується на відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів (ст. 14-1 КУпАП).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено вирішення наукового завдання з розроблення пропозицій щодо вдосконалення системи попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ та впровадження їх у нормативне регулювання і практичну діяльність (акти впровадження, видані Інститутом законодавства Верховної Ради України та Київським національним університетом внутрішніх справ).

Систематизація отриманих результатів дозволила сформулювати низку підсумкових узагальнень щодо мети і завдань дослідження і дійти таких науково обґрунтованих висновків:

1. Визначено адміністративні делікти, що є об'єктами попереджувального впливу органів внутрішніх справ: 1) адміністративні делікти, підвідомчі органам внутрішніх справ (ст. 222 КУпАП); 2) адміністративні делікти, за якими адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ обмежуються складанням протоколу про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП).

Запропоновано виокремити значний масив адміністративних проступків, не віднесених законодавством ні до першої, ні до другої групи. Здійснюючи правоохоронні функції, працівники міліції досить часто отримують інформацію або виявляють правопорушення, за якими безпосередньо на них не покладається обов'язок адміністративно-правового реагування. У таких випадках належить обов'язково інформувати компетентні органи з передачею відповідних матеріалів для вжиття передбачених законом заходів.

2. Необхідними передумовами ефективного запобігання адміністративним деліктам є виявлення і вивчення причин та умов, що сприяють їх скоєнню, оскільки саме це дає можливість глибше зрозуміти їх природу, а отже, протиставити їм свідомо розроблені цільові заходи. Зважаючи на загальноприйнятту точку зору на класифікацію причин та умов правопорушень, більш конкретно розглянуто зміст таких малодосліджених груп детермінант адміністративних деліктів, як психологічні та ідеологічні. Наведено аргументи на захист положення про зростаючу їх значимість

порівняно з іншими групами детермінант.

3. Аналіз відомчої та міжвідомчої нормативно-правової бази свідчить про досить широкий обсяг завдань органів і підрозділів внутрішніх справ у сфері попередження адміністративних деліктів, у тому числі тих, що не віднесені адміністративним законодавством безпосередньо до їх відання.

Запобіжними функціями значною мірою наділений блок міліції громадської безпеки (служби: патрульно-постова, дорожньо-патрульна, дільничних інспекторів міліції, дозвільної системи, охорони, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також чергові частини органів внутрішніх справ тощо).

Блок кримінальної міліції (зокрема, служби боротьби з економічною злочинністю, боротьби з незаконним обігом наркотиків, у справах дітей, приймальники-розподільники для дітей) також має повноваження щодо попередження певної групи адміністративних деліктів.

4. Ефективність здійснення попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ залежить від рівня взаємодії суб'єктів державної системи профілактики правопорушень, якими виступають органи законодавчої і виконавчої влади, прокуратури, юстиції, Державної податкової адміністрації України, Служби безпеки України, Державної митної служби, Державної прикордонної служби, Міністерства з надзвичайних ситуацій України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України, Міністерства праці і соціальної політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства промислової політики України та інші органи, які в межах встановлених законодавством повноважень здійснюють попередження різних груп правопорушень.

Крім вказаних державних органів, у профілактиці правопорушень активно, згідно з повноваженнями, беруть участь органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності, засоби масової інформації, окремі громадяни та їх об'єднання.

5. Зазначається зростаюча роль Церкви в налагодженні співпраці з державними органами та неурядовими інституціями в профілактичній роботі, передусім щодо морально-духовного впливу на конкретних осіб, які мають антигромадські установки у поведінці.

Поряд з іншими сферами суспільного життя Церква здійснює свою діяльність у сфері попередження як адміністративних деліктів, так і злочинів. Відповідно до положень Соціальної концепції УПЦ, "... профілактика є можливою насамперед через виховання та просвіту, спрямовані на утвердження в суспільстві істинних духовних та моральних цінностей. У цій

справі Православна Церква покликана до активної взаємодії зі школою, засобами масової інформації, правоохоронними органами”.

6. У третьому розділі актуальні проблеми попередження адміністративних деліктів розглядаються у взаємозв'язку з реформуванням державного управління у сфері правопорядку, що має досить важливе значення:

– для збереження морального і фізичного здоров'я громадян, а отже, і суспільства в цілому (зокрема, щодо попередження деліктів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин);

– для зміцнення правопорядку в державі, у тому числі щодо попередження діянь, пов'язаних з виявами ксенофобії і расової нетерпимості;

– для забезпечення прав і свобод громадян (зокрема, у сфері виконання паспортних правил та норм міграційного законодавства України);

– для покращання попереджувального впливу органів внутрішніх справ щодо порушень правил дорожнього руху та дотримання транспортної дисципліни.

7. Здійснювана сьогодні державна політика у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, зокрема попередження правопорушень у цій сфері, є недостатньо ефективною, оскільки в її основу щодо протидії немедичному вживанню наркотиків покладено принцип зниження шкоди замість орієнтації на повну відмову від вживання наркотиків, з посиленням уваги до реабілітації та ресоціалізації наркозалежних.

8. Порівняно новим напрямом діяльності органів внутрішніх справ є попередження виявів ксенофобії та расизму, у зв'язку з чим у травні 2007 р. МВС України розроблено і реалізується План дій щодо протидії расизму в Україні до 2009 р. За результатами дослідження обґрунтовано необхідність внесення змін і доповнень до чинного законодавства, й у вигляді законопроекту внесено відповідні пропозиції до профільного комітету Верховної Ради України.

9. Протягом останніх років спостерігається помітна активність державних органів стосовно модернізації паспортної системи України, що закріплено в численних урядових постановах, наказах МВС України та інших відомств. Запровадження системи електронного обліку фізичних осіб пов'язане, головним чином, з проблемами подолання міжнародного тероризму, нелегальної міграції, забезпечення реалізації конституційних прав громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Між тим, на практиці фізичні особи, які за своїми переконаннями ментально не сприймають запропоновану систему обліку інформації про себе, можуть мати певні обмеження (ускладнення) в реалізації прав,

передбачених і гарантованих Конституцією України (статті 21, 32, 33, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 53).

Отже, запровадження у повному обсязі системи електронного обліку фізичних осіб за обставин, розглянутих у дослідженні, може призвести до порушень конституційних прав і свобод громадян, на противагу декларованому забезпеченню їх реалізації. Формально такий підхід не виключає і різкого збільшення кількості порушень правил паспортної системи та норм міграційного законодавства України загалом законослухняними громадянами.

10. Подальшій стабілізації ситуації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, окрім таких, що вже встановлено законодавством, покликані сприяти й інші заходи, зокрема:

1) випуск збірників дорожніх мап із зазначенням усіх дорожніх знаків, наявних у кожному окремому населеному пункті, а також із поясненнями, для чого в певному конкретному місці встановлено той чи інший знак;

2) вивішування над смугою руху знаків, які попереджатимуть водіїв про те, що на певній ділянці здійснюється відеоспостереження за рухом транспорту;

3) встановлення на дорогах із трьома, чотирма смугами (враховуючи досвід країн Євросоюзу) дорожніх знаків не лише на узбіччі дороги, а й над кожною смугою руху транспортного засобу тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Волох О. К. Удосконалення законодавства щодо протидії розпалюванню національної, расової та релігійної ворожнечі / О. К. Волох // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ : наук.-теорет. журн. – 2007. – № 5. – С. 65-72.

2. Волох О. К. Правові засоби протидії виявам з ознаками фашизму / О. К. Волох // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ : наук.-теорет. журн. – 2008. – № 1. – С. 89-96.

3. Волох О. К. Попередження правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин в Україні / О. К. Волох // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ : наук.-теорет. журн. – 2008. – № 5. – С. 137-143.

4. Волох О. К. Проблеми забезпечення прав людини в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні / О. К. Волох // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ : наук.-теорет. журн. – 2008. – № 6. – С. 18-24.

5. Волох О. К. Запобіжна роль органів внутрішніх справ щодо порушень

правил безпеки дорожнього руху / О. К. Волох // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ : наук.-теорет. журн. – 2009. – № 1. – С. 179-184.

6. Волох О. К. Адміністративно-правові засади попередження виявів з ознаками ксенофобії / О. К. Волох // Підсумкова науково-теоретична конференція Київського національного університету внутрішніх справ, присвячена Дню науки, м. Київ, 18 трав. 2008 р. : тези доп. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 38-40.

7. Волох О. К. Проблеми інформаційного забезпечення запровадження в Україні єдиного державного реєстру фізичних осіб / О. К. Волох // Використання сучасних інформаційних технологій підрозділами МВС для розкриття та розслідування злочинів : Всеукр. наук.-практ. семінар, 28 листоп. 2008 р. : тези доп. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 112-115.

8. Волох О. К. Застосування адміністративного законодавства в сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин / О. К. Волох // Організаційно-методичне забезпечення підготовки фахівців для підрозділів боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України : семінар-нарада Київ. нац. ун-ту внутр. справ, м. Київ, 18 берез. 2009 р. : тези доп. – К., 2009. – С. 44-46.

АНОТАЦІЇ

Волох О. К. Попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2009.

Дисертація присвячена дослідженню організаційно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ, пов'язаної з попередженням адміністративних деліктів.

Проаналізовано основні детермінанти вчинення адміністративних деліктів. Визначено завдання органів внутрішніх справ щодо підвищення ефективності профілактики адміністративних деліктів, розвитку і розширення форм та методів здійснюваного запобіжного впливу. На основі вітчизняної практики та міжнародного досвіду розглянуто окремі питання організації попередження органами внутрішніх справ адміністративних деліктів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних

речовин, порушень паспортних правил і міграційного законодавства України, порушень правил безпеки дорожнього руху тощо.

Сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

Ключові слова: попередження (профілактика, запобігання) адміністративних деліктів, попереджувальний вплив органів внутрішніх справ, причини й умови вчинення адміністративних деліктів, попереджувальні заходи, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ.

Волох О. К. Предупреждение административных деликтов органами внутренних дел. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Киевский национальный университет внутренних дел, Киев, 2009.

Диссертационная работа является самостоятельным и законченным научным исследованием, в котором на основе изучения теоретических положений, нормативных источников и материалов практики осуществлен комплексный анализ организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел, связанной с предупреждением административных деликтов.

Согласно поставленным в исследовании задачам раскрыта сущность предупреждения административных деликтов органами внутренних дел, систематизированы виды административных деликтов, являющихся объектами предупредительного влияния со стороны органов внутренних дел, обобщены основные причины совершения административных деликтов и условия, способствующие их совершению. В соответствии с положениями нормативно-правовых актов определены задачи отдельных служб и подразделений органов внутренних дел по профилактике административных деликтов. Рассмотрены существующие классификации профилактических мероприятий. Указано, что данные мероприятия осуществляются в рамках правовых и организационных форм, а также с применением методов профилактики административных деликтов (в частности, убеждения и принуждения).

В исследовании обобщены правовые основы и практические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами предупреждения административных деликтов.

На основе исследования международного опыта в работе рассмотрены отдельные вопросы организации предупреждения органами внутренних дел:

а) административных деликтов в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ; б) нарушений паспортных правил и миграционного законодательства Украины; в) нарушений правил безопасности дорожного движения.

Исходя из приоритетности такого направления деятельности органов внутренних дел Украины, как противодействие проявлениям ксенофобии, расовой и этнической дискриминации в украинском обществе (согласно поручению Кабинета Министров Украины № 11273/11/1-08 от 6 августа 2008 г.), в работе рассмотрены проблемы нормативно-правового обеспечения предупреждения административно наказуемых деяний с признаками ксенофобии. В частности, указывается на необходимость дальнейшего совершенствования норм Кодекса Украины об административных правонарушениях. Предложено определение термина «предупреждение органами внутренних дел административных деликтов с признаками ксенофобии», а также представлен перечень противоправных действий, имеющих такие признаки.

По итогам проведенного исследования, с целью усовершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере предупреждения административных деликтов, сформулирован ряд выводов и предложений о внесении изменений и дополнений к действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: предупреждение (профилактика, предотвращение) административных деликтов, предупредительное влияние органов внутренних дел, причины и условия совершения административных деликтов, предупредительные мероприятия, административная деятельность органов внутренних дел.

Volokh A. K. Prevention of administrative delicts by the organs of internal affairs. – Manuscript.

Thesis for seeking scientific degree of Candidate of Law in discipline 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Kiev national university of internal affairs, Kiev, 2009.

Dissertation is devoted to research of organization-law bases of the activity of organs of internal affairs, related to prevention of administrative delicts.

The basic determinants of administrative delicts are analyzed. The tasks of organs of internal affairs are certain in relation to the prophylaxis of administrative delicts, forms and methods of the carried preventive influencing out. On the basis of research of international experience the separate questions of organization of prevention by the organs of internal affairs are in-process examined: administrative delicts in the field of illegal turn of drugs, violations of passports rules and migratory legislation of Ukraine, violations of rules of safety of traveling motion.

On results the conducted research suggestions are formulated in relation to bringing of amendments and supplements to the current legislation.

Keywords warning: (prophylaxis, prevention) of administrative delicts, preventive influencing of organs of internal affairs reason and conditions of administrative delicts, preventive measures administrative activity of organs of internal affairs.

Відповідальний за випуск –
кандидат юридичних наук *Д.Г. Заброна*

Підп. до друку 27.04.2009 р. Формат 60x84/16. Гарнітура – Times. Друк – RISO.
Ум.-друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Замовлення № А-72

Редакційно-видавничий відділ ДДУВС
49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26

