

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ З ТОЧКИ ЗОРУ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Єсімов С. С.

ВСТУП

Законодавство про адміністративні правопорушення в широкому розумінні – це двоєдиний процес створення нормативно-правових актів і його результату у вигляді масиву таких актів. Законодавство виступає засобом оформлення офіційного, державного права в його відмінності від інших форм правового та суспільного життя. Відповідно, система вимог до законодавства у сфері адміністративних правопорушень, якщо розглядати її як об'єктивно існуюче явище правової дійсності, неоднорідна, формується як результат діалектичного взаємозв'язку двох сутнісно різних видів вимог.

З одного боку, це вихідні від держави обов'язкові веління, реалізація яких безпосередньо суб'єктами правотворчої діяльності покликана забезпечити високу якість і ефективність права як системи, що регламентує суспільні відносини. З іншого боку, це адресовані державі та виражені в запитих і побажаннях домагання недержавних суб'єктів, які відображають уявлення про еталон законодавства як інструмента юридичного регулювання.

Діалектика взаємозв'язку вимог, що виходять від держави та суспільства, є важливим фактором розвитку системи законодавства про адміністративні правопорушення. Це повною мірою демонструє дійсність. За критичного рівня протиріч система вимог перестає функціонувати, впливати на законодавство, забезпечуючи вдосконалення останнього.

Ефективне забезпечення публічної безпеки, законності, дотримання прав і свобод людини покладається на територіальні органи Національної поліції, багато в чому залежить від результативності використання форм і засобів правового регулювання у визначених сферах суспільних відносин, у тому числі у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Реформування Національної поліції почалося з прийняття Закону України «Про Національну поліцію», охопило адміністративно-юрисдикційну діяльність, знайшло відображення в Законі України «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»^{1, 2}.

Соціальні зв'язки та процеси у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності нескінченно різноманітні та динамічні. Динаміка ця постійно зростає і ускладнюється внаслідок глобалізації суспільного життя. Водночас право залишається вельми консервативним явищем, тому не встигає відстежувати зміни в повсякденній дійсності й адекватно реагувати на них. Деякі суспільні відносини у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності з причини залежності від місцевих умов, мінливих обставин можуть бути врегульовані законодавцем лише в загальних рисах.

Правотворчий орган, усвідомлюючи обмежені можливості, намагається будь-яким чином попередити та заповнити потенційну невизначеність і недостатність в упорядкуванні відносин і надати право й можливість поліцейським у межах повноважень здійснювати правозастосування з урахуванням усіх деталей і особливостей, що наповнюють кожен конкретну життєву ситуацію та які законодавець не може передбачити.

Тільки спільне формування правових основ упорядкування за допомогою цілого комплексу юридичних засобів, які об'єднують направляючий вплив законодавця та доцільне бачення тенденцій розвитку конкретних відносин практиками, дозволяє отримати необхідний результат і правильно вирішити конкретну соціально значиму ситуацію.

Широкий спектр видів, форм і методів, прийомів і способів, що становлять арсенал тактичних дій поліцейських, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, надає можливість своєчасно і адекватно реагувати на зміни оперативної обстановки. Неграмотне використання та невмілі тактичні дії тягнуть негативні наслідки, порушення законності, прав, інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави.

Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції є важливим напрямом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, значущим для практичної діяльності поліції, що можливе на основі наукової організації.

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 03.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію : Закон України від 23.12.2015 р. № 901-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901-19#n538>

Значний вклад у розвиток законодавства про адміністративні правопорушення та в дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції внесли: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. А. Банчук, А. І. Берlach, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, С. М. Гусаров, Є. В. Додін, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, О. І. Остапенко, О. В. Панасюк, А. О. Собакар, С. Г. Стеценко, В. К. Шкарупа, Є. В. Шульга й інші вчені.

1. Законодавство України про адміністративні правопорушення як засіб реалізації політики у сфері адміністративних правопорушень

Ідеологію протидії адміністративним правопорушенням формує держава. Ця ідеологія знаходить вияв у законодавстві про адміністративні правопорушення, яке фактично є засобом реалізації політики у сфері адміністративних правопорушень, закріплює цю політику в законодавчо-формалізованому нормативно-правовому документі – кодифікованому акті.

Політика у сфері адміністративних правопорушень повинна відображати ставлення держави до адміністративних правопорушень і бути формою та методом (способом) протидії цій загрозі громадському порядку та публічній безпеці. З боку державного апарату повинен бути чітко продуманий, сформований і запущений ефективний механізм протидії адміністративним правопорушенням з метою стримування адміністративних деліктів на соціально прийнятному для суспільства рівні.

Водночас проект «Стратегія забезпечення громадського порядку та цивільного захисту», опублікований на порталі МВС, не передбачає розроблення заходів щодо удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності підрозділів Національної поліції, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій³.

Відсутність концептуально проробленої політики у сфері адміністративних правопорушень у країні негативно позначається на ситуації з адміністративними правопорушеннями – адміністративною деліктністю, що представляє сукупність скоєних у країні адміністративних правопорушень за певний часовий період (квартал, півріччя, рік). Дані правопорушення належать до найбільш поширеної категорії деліктів.

³ Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України. *Портал МВС*. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>

Ними здійснюється негативний, дезорганізаційний вплив на охоронювані суспільні відносини, в результаті чого заподіюється шкода інтересам особи, суспільства та держави.

Про недостатню увагу щодо ситуації з адміністративною деліктністю свідчить факт відсутності дотепер чітко сформованої єдиної статистичної системи обліку адміністративних правопорушень у країні.

Не знаючи повної статистичної картини такого явища, як адміністративні правопорушення з градацією на скоєні правопорушення в певних сферах, досить важко вибудувати систему протидії цьому негативному явищу, що несе серйозні витрати у вигляді порушення прав і свобод громадян.

Щоб правильно підійти до організації діяльності з протидії чогось, треба чітко знати розмір, масштаб проблеми. У цьому плані завдання формування єдиної статистичної системи обліку адміністративних правопорушень належить до категорії першочергової. Проблема протидії адміністративним правопорушенням не повинна розглядатися й аналізуватися у відриві від проблеми боротьби зі злочинністю. Правопорушення – це єдиний предмет для реагування влади. Небезпечний вплив адміністративних правопорушень на стан правопорядку та публічної безпеки призводить до ускладнення ситуації з дотриманням законності в країні, що є незаперечним фактом.

Результати наукових досліджень Є. В. Шульги і О. В. Панасюк свідчать про адміністративні правопорушення як проміжні явища в розвитку протиправної поведінки особи, формуванні її асоціальних рис^{4,5}.

Відхилення від норм моральності й окремих норм права не призводить спочатку до суттєвого збитку, нанесеного протиправною поведінкою, але за певних обставин може перерости у кримінально каране діяння.

Дослідження причин і умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, веде до висновку про те, що ці причини й умови створюють добрий ґрунт для переростання адміністративних деліктів у більш серйозні суспільно небезпечні діяння – кримінальні правопорушення. Особливу важливість у плані формування політики у сфері адміністративних правопорушень щодо попередження протиправної поведінки набувають своєчасні заходи різного характеру, спрямовані на перешкоджання переростанню адміністративних правопорушень у більш тяжкі – кримінальні. Тому ключовою метою адміністративно-правового впливу є приватна та загальна превенція.

⁴ Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини у Україні в умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2018. 38 с.

⁵ Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 535 с.

Аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності численних суб'єктів адміністративної юрисдикції показав, що ця діяльність в організаційному плані не впорядкована належним чином, характеризується певною розрізненістю, фактично відсутній єдиний центр організації, дотепер не сформована єдина статистична звітність.

Відомча статистика про адміністративні правопорушення та її аналіз налагоджена у двох органах влади в МВС України та судах загальної юрисдикції з більш ніж 60-ти суб'єктів адміністративної юрисдикції^{6, 7, 8}.

Необхідність упорядкування даної діяльності численних суб'єктів протидії адміністративним правопорушенням з метою єдиного аналізу та підвищення ефективності діяльності не підлягає сумніву. Виникає питання про вдосконалення координації цієї діяльності. З огляду на те, що адміністративні правопорушення та злочинність тісно пов'язані й в основі правопорушень незалежно від галузевої приналежності протиправних діянь лежать подібні причини, то напрошується відповідь на поставлене запитання: координація діяльності з протидії злочинності покладено на прокуратуру.

Логічно припустити, що координацію діяльності з протидії адміністративним правопорушенням доцільніше здійснювати єдиному органу, що наглядає за законністю, – Генеральній прокуратурі України. Але відповідно до чинного Закону України «Про прокуратуру» цей орган не здійснює нагляд за дотриманням законності у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності, координація діяльності правоохоронних органів щодо протидії адміністративним правопорушенням не передбачена^{9, 10}. Інших органів, які би аналізували стан у сфері адміністративних правопорушень, не існує.

О. І. Остапенко зазначає, що протидія правопорушенням у країні мінімальна, а заходи для її забезпечення та проведення значною мірою залишаються невикористаними. Зазначимо, що система протидії

⁶ Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень: Наказ МВС України від 04.07.2016 р. № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1059-16#Text>

⁷ Звіт № 1-п Судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, зведений за 2019 рік. URL: https://court.gov.ua/inshhe/sudova_statystyka/tik_2019

⁸ Остапенко О.І., Хитра О.Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навчальний посібник. Львів: Растр – 7, 2017. С. 14-15.

⁹ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18>

¹⁰ Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Генерального прокуратура України від 08.02.2021 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>

правопорушенням за умови реального її створення може функціонувати з урахуванням чинного законодавства, незважаючи на окремі перепони та недоліки в його застосуванні¹¹.

Викладене підкреслює важливість і крайню необхідність концептуально проробленої та вивіреної політики у сфері адміністративних правопорушень, з чіткими цілями та засобами досягнення. Відсутність такої політики накладає відбиток на зміст законодавства про адміністративні правопорушення, яке фактично є законодавчо втіленою формою політики та засобом її реалізації.

В основі політики держави в даній сфері має бути попередження, профілактика правопорушень, основний упор повинен бути сконцентрований на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, створення умов для формування правомірної поведінки. У разі вчинення адміністративних правопорушень, особливо повторності та значного їх поширення, повинен бути задіяний весь арсенал протидії – від законодавства про правопорушення до організації ефективної правозастосовної системи.

Досить лаконічне і чітке визначення політики у сфері адміністративних правопорушень дали О. І. Остапенко та В. К. Колпаков у монографіях «Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку» (1995) й «Адміністративно-деліктний правовий феномен» (2004)^{12, 13}. Це не випадково, оскільки О. І. Остапенко був ініціатором розробки концепції політики профілактики правопорушень на рубежі ХХ і ХХІ століття. За його активної участі народжувався перший проект розділу «Профілактика правопорушень», який увійшов у Державну програму боротьби зі злочинністю, прийнятою Верховною Радою України 25 червня 1993 року¹⁴. Але на тому етапі не всі запропоновані заходи отримали офіційне схвалення на державному рівні.

На думку О. А. Заярного, під адміністративно-деліктною політикою слід розуміти державно-владну організацію протидії адміністративним

¹¹ Остапенко О.І. Про сучасні правові засади протидії вчиненню адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 184.

¹² Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів: ЛІВС при НАВСУ, 1995. 312 с.

¹³ Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

¹⁴ Про Державну програму боротьби зі злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25.06.1993 р. № 3325-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3325-12#Text>

правопорушенням, здійснювану на основі адміністративно-деліктного законодавства¹⁵.

Розробляючи проблеми політики у сфері адміністративних правопорушень, А. О. Собакарь у змістовному плані розуміє програму дій, систему заходів, спрямованих на стримування адміністративних правопорушень на соціально прийнятному рівні¹⁶.

Політика у сфері адміністративних правопорушень – це вид державної політики у сфері боротьби з протиправними діями, діяльність органів державної влади щодо профілактики адміністративних правопорушень і запобігання їх вчиненню, своєчасного припинення, реалізації відповідальності, виконання адміністративного покарання та досягнення його мети. Ключовим питанням політики у сфері адміністративних правопорушень є організація діяльності, спрямованої проти адміністративної деліктності.

Політика у сфері адміністративних правопорушень охоплює організовану державно-владну діяльність усіх гілок влади у вигляді здійснюваного на системній основі взаємопов'язаного комплексу організаційних, правових, пропагандистських, соціально-економічних, інших заходів із протидії адміністративним правопорушенням.

Як основні напрями політики у сфері адміністративних правопорушень у літературі виділяють соціальну та наукову обґрунтованість. Установлення адміністративно-правової заборони діянь, розроблення системи дієвих, справедливих і доцільних адміністративних покарань; швидке виявлення та розкриття адміністративних правопорушень; правильна кваліфікація діянь і призначення покарання винним; своєчасне виконання адміністративних покарань; попередження адміністративних правопорушень.

Обмежувати зміст даної політики набором перерахованих вище напрямів політики у сфері адміністративних правопорушень буде неправильно. Крім аспекту встановлення права і питань реалізації законодавства у сфері адміністративних правопорушень як напрямів цієї політики, доцільно виділити й інший комплекс заходів, що включає інші (крім формування законодавства) правові заходи, правову пропаганду, блок заходів організаційного, соціального та соціально-економічного характеру, що стимулюють правомірну поведінку та створюють умови для їх реалізації.

¹⁵ Заярний О. Поняття та предмет адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері: доктринальні і нормативні аспекти. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 4. С. 52.

¹⁶ Собакарь А.О. Адміністративно-деліктне законодавство України: стан та шляхи підвищення ефективності його реалізації. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. № 2. С. 192–201.

Важливим напрямом політики у сфері адміністративних правопорушень повинен стати комплекс заходів з аналізу причин і умов учинення адміністративних правопорушень і, відповідно, розроблення заходів щодо усунення, локалізації, вивчення особистості правопорушника, динаміки та структури правопорушень, різнопланових (не тільки правових, законодавчих) ефективних заходів попередження адміністративних правопорушень.

До основних цілей політики у сфері адміністративних правопорушень держави, особливо на початковому етапі організації протидії адміністративним правопорушенням, доцільно віднести:

- виявлення й оцінку (з точки зору характеру та ступеня суспільної небезпеки) систематично повторюваних актів протиправної, асоціальної поведінки, оцінку можливості боротьби з ними іншими, крім встановлення адміністративної відповідальності, правовими засобами;
- визначення зазначених актів поведінки на предмет можливого встановлення адміністративно-правової заборони, адекватності заходів адміністративного покарання характеру та ступеня суспільної небезпеки, ефективності діючих санкцій;
- встановлення принципів формування законодавства про адміністративні правопорушення.

А. Т. Комзюк зазначає, що формування сучасної системи джерел адміністративно-деліктного права необхідно розпочинати з Конституції України, в якій насамперед має бути вичерпно визначено види юридичної відповідальності та гарантії застосування всіх видів. Крім того, залишається гострою потреба в прийнятті нового Кодексу про адміністративні проступки, одним з основних завдань якого буде врегулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, що дозволить позбутись багатьох зі згаданих «заходів впливу»¹⁷.

Щоб політика у сфері адміністративних правопорушень була результативною та ефективною, важливо на початковому етапі формулювання основних концептуальних змістовних компонентів виходити з адекватності процесам, що відбуваються в соціальній сфері, враховувати системність і детермінованість цих процесів і реальність протиставлення на противагу цим процесам комплексу організаційних, економічних, соціальних, правових, включаючи законодавчі та правоохоронні заходи.

Підготовчий етап концептуального опрацювання змісту політики у сфері адміністративних правопорушень повинен включати:

¹⁷ Комзюк А.Т. Адміністративно-деліктне право: деякі актуальні проблеми формування. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. наук. праць. Харків : ХНУВС, 2020. С. 34.

- результати моніторингу правозастосовної практики в динаміці;
- аналіз результатів декриміналізації складів за останні 15–20 років;
- ревізію на предмет дієвості законодавства про адміністративні правопорушення (застосовність, результативність, ефективність, насилідки застосування, досягнення мети адміністративних покарань);
 - максимальне врахування критеріїв встановлення адміністративно-правової заборони у формулюванні закону;
 - обов'язкову кореляцію максимальних розмірів адміністративних штрафів з рівнем середньої заробітної плати в країні та по областях України;
 - опрацювання та встановлення зримих кордонів між адміністративною та кримінальною відповідальністю.

Вимагає нормативно-правового закріплення принцип диференціації розмірів адміністративних покарань і аналогічних кримінальних покарань, що полягає у встановленні кордону між верхніми межами адміністративних покарань і нижчими межами аналогічних кримінальних покарань.

Реалізація даного принципу в законотворчій практиці не дозволить довільно завищувати оцінку ступеня суспільної небезпеки діяння, віднесеного до адміністративних правопорушень, до рівня суспільної небезпеки злочину.

Зазначені заходи підготовчого етапу концептуального опрацювання змісту політики у сфері адміністративних правопорушень повинні стати основою документального втілення проєкту концепції цієї політики в Україні як політико-правового документа доктринально-прикладного характеру. Необхідно підкреслити, що законодавство України про адміністративні правопорушення є важливим, але не єдиним засобом реалізації політики у сфері адміністративних правопорушень.

Позитивне реформування системи державної влади в Україні в напрямі європейських стандартів потребує більш оперативного кардинального розвитку джерел адміністративно-деліктного права. Синергія між суспільним ладом і джерелами адміністративно-деліктного права є беззаперечним фактом, отже, розвиток одного елементу слугує рушійною силою для іншого, та навпаки¹⁸.

Необхідний перерозподіл балансу заходів, що превалюють у межах протидії адміністративним правопорушенням, спрямованих на обмеження прав у бік заходів соціально-економічної, профілактичної, пропагандистської спрямованості. У цьому плані особлива важливість

¹⁸ Панасюк О.В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 2 (12). С. 90.

належить діяльності, спрямованої на усунення причин і умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень.

2. Проблеми формування законодавства України про адміністративні правопорушення з точки зору мети, змісту та критеріїв встановлення адміністративно-правової заборони

Характеристика законодавства про адміністративні правопорушення як форми закріплення державної політики у сфері протидії адміністративним правопорушенням, як засобу реалізації цієї політики та певного соціально-правового феномена передбачає з'ясування маловивчених питань про те, яким чином воно стає таким, які причини зумовлюють його прийняття, які соціально-правові аспекти формування.

Визнання діяння адміністративно забороненим і адміністративно караним, тобто відповідне надання певним діям, фактам правового статусу – досить відповідальний акт законодавця, який передбачає та безпосередньо тягне в разі реалізації різнопланові серйозні наслідки. Потрібно подальше розроблення теоретико-правових питань про мету, сутність, зміст і критерії встановлення адміністративно-правової заборони.

У процесі формування адміністративно-правових заборон є складний початковий етап, у межах якого виявляється проблемна ситуація, реальна суспільна потреба, що вимагає адміністративно-правового регулювання.

На даному етапі нормотворчої діяльності як початкової стадії формування державної волі потрібно всебічне дослідження соціальної зумовленості, об'єктивних чинників і визначення потреби адміністративно-правового регулювання. Фахівці, професійні юристи можуть і повинні прогнозувати та створювати оптимальну модель зазначеного регулювання.

Адміністративно-правові заборони є найбільш поширеними в національній правовій системі. Сучасні процеси адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності характеризуються інтенсивністю, динамізмом і широтою охоплення.

За останні роки в Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) внесено значну кількість змін і доповнень. Більшість змін порушують внутрішню системність і первісну редакцію закону про адміністративні правопорушення, в якому було набагато менше суперечностей. Кількість змін негативно впливає на якість. Зазначені обставини змушують критично осмислювати перманентні зміни, шукати причини, логічні передумови змін, здійснювати аналіз соціальної зумовленості.

Сформований стан справ у сфері законодавства про адміністративні правопорушення не влаштовує законодавця, особливо особу, яка застосовує право в особі численних органів, діяльність яких в умовах нестабільного законодавства та безперервної зміни і реформування істотно ускладнюється. На зазначене у 2018 році вказував С. С. Шоптенко в дисертаційному дослідженні «Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні»¹⁹. Причиною такого становища слід вважати недостатнє дослідження в теоретичному плані, що має першорядне значення, питання про критерії та межі адміністративно-деліктного впливу на суспільні відносини, що впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання.

На переконання С. Л. Дембіцької, необхідно розробити деліктологічну модель адміністративного правопорушення як сукупність критеріїв установлення адміністративно-правової заборони²⁰.

У контексті адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції оптимальне адміністрування має здійснюватися економно, ефективно та має рентабельно використовувати наявні ресурси, що можливо в разі відкритості, прозорості, обґрунтованості, участі всіх зацікавлених сторін, створенні механізму підзвітності, можливості оскарження під час прийняття та виконання прийнятих рішень. Ефективний пошук рішень удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції в зазначеній сфері можливий лише на основі глибокого аналізу концептуальних ідей людиноцентриської політики, проблем, що виникають у цьому зв'язку у сфері діяльності державної виконавчої влади.

Потрібний постійний моніторинг адміністративних правопорушень, ефективності діючих адміністративно-правових заборон, виявлення потреби юрисдикційної захисту суспільних відносин, пошук альтернативи заборонному порядку регулювання.

Питання про причини, підстави й умови нормативного визнання діяння як адміністративного правопорушення, необхідності та обов'язковості встановлення адміністративно-правової заборони діяння, її соціально-правової зумовленості повинен цікавити ініціатора розробки відповідного законопроекту. Знаннями про наслідки прийняття, зміст і методологію встановлення адміністративно-правової заборони повинні володіти в обов'язковому порядку всі суб'єкти, причетні до процесу законодавчої діяльності в цій сфері.

¹⁹ Шоптенко С.С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 43 с.

²⁰ Дембіцька С.Л. Теоретичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 123.

Таким основоположним у теоретичному та прикладному плані соціально-правовим категоріям, як злочинність, кримінологія (вчення про злочинність), криміналізація (нормативне визнання діяння злочинним і кримінально карним), постійно приділялася та приділяється пильна увага.

На думку авторів монографії «Протидія злочинності та адаптація кримінального законодавства і права України до законодавства і права Європейського Союзу», деліктологія – це комплексна наука, її складниками є питання, які вивчають психологія, соціологія, етика, філософія та інші науки. Невід’ємними частинами деліктології є криміналістика і кримінологія. Якщо розглядати право в межах приватної та публічної парадигм, що впливають і доповнюють одна одну, в єдиній фрактальній об’ємній матриці, то деліктологія відображає у своїй герменевтичній сутності обидва полюси права так само, як й інші галузі, інститути та режими²¹.

Подібним категоріям – адміністративної деліктності, деліктології, встановлення адміністративно-правової заборони присвячена незначна кількість робіт у порівнянні з відповідними дослідженнями кримінально-правової та кримінологічної спрямованості.

Значений термінологічний апарат стосовно проблематики адміністративних правопорушень виник і введений у науковий обіг фактично в сучасний період. Основні дослідження, присвячені досліджуванім проблемам, стали проводитися в кінці ХХ століття та початку ХХІ століття. Наукові роботи адміністративно-деліктної спрямованості присвячені переважно проблемам правозастосовної діяльності суб’єктів адміністративної юрисдикції.

Для підвищення ефективності правових засобів протидії адміністративним правопорушенням необхідно приділяти увагу спочатку саме питанням соціології адміністративно-деліктного права, політики у сфері адміністративних правопорушень, одним із методів реалізації якої є встановлення адміністративно-правової заборони.

З методологічних позицій важливо знати діалектику співвідношення соціального і юридичного в дослідженні встановлення адміністративно-правової заборони, специфіку соціального механізму дії адміністративно-деліктного права. Постійна оцінка видів соціальних вчинків на предмет корисності або небезпеки для суспільства, вивчення взаємозв’язку між поведінкою людей дозволять виробляти науково-

²¹ Протидія злочинності та адаптація кримінального законодавства і права України до законодавства і права Європейського Союзу : монографія / В.К. Матвійчук, О.Є. Гіда, Р.Б. Прилуцький та ін.; за заг. ред. В.К. Матвійчука. Київ : ВНЗ «Національна академія управління», 2014. С. 234.

обґрунтовані, оптимальні пропозиції вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення.

Все вищеперераховане можна узагальнено представити як предмет дослідження встановлення адміністративно-правової заборони – напрями в межах науки адміністративного права, розглянутого з позиції теорії юридизації діяння як процес розроблення адміністративно-правових норм, що визначають діяння (дію, бездіяльність) як правопорушення та встановлюють відповідні покарання у разі вчинення.

Вирішення цього завдання безпосередньо залежить від ступеня правової врегульованості тих суспільних відносин, які становлять відповідний об'єкт забезпечення, а також від організаційної забезпеченості суб'єктів правоохоронної діяльності, що вимагає реорганізацію організаційно-штатної структури Національної поліції у відповідності до функцій та завдань у сфері суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративно-юрисдикційними засобами з позиції дотримання вимог Європейського суду з прав людини.

Феномен установа адміністративно-правової заборони, введений в науковий обіг порівняно недавно, не отримав докладного наукового аналізу, незважаючи на те, що питання про підстави та принципи визнання діяння адміністративно забороненим і адміністративно караним має не тільки теоретичне значення, а й значний практичний, прикладний сенс.

В. К. Колпаков і О. К. Волох запропонували дефініцію адміністративно-деліктної законотворчості. Під нею розуміють об'єктивно зумовлену й організаційно оформлену діяльність суб'єктів адміністративно-деліктної законотворчості з виявлення потреб у встановленні заборон на певні дії, прийняття нормативно-правових актів, що містять такі заборони, визначення заходів впливу до порушників, порядку й правил застосування таких заходів, а також суб'єктів, які беруть участь у процедурах застосування цих заходів²².

О. О. Небрат зазначає, що, під адміністративно-деліктною законотворчістю потрібно розуміти нормотворчу діяльність органів законодавчої влади щодо прийняття, зміни або скасування законів про адміністративні правопорушення²³.

Розглядаючи терміни «встановлення адміністративно-правової заборони» і «адміністративно-деліктна законотворчість» як синоніми, на нашу думку, кращим можна назвати перший термін, за аналогією з

²² Колпаков В.К., Волох О.К. Функції адміністративно деліктної законотворчості. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/6499/1/Untitled.FR12_p042-051.pdf

²³ Небрат О.О. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття та функції. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 50.

терміном «кримінально-правова заборона». Можна стверджувати, що зазначений підхід відповідає визначенню функцій адміністративно-деліктного права даного в дисертаційному дослідженні О. М. Миколенко «Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект)»²⁴.

Сутність установлення адміністративно-правової заборони полягає у визначенні діяння деліктом, тобто адміністративно-забороненим і адміністративно караним. У державно-нормотворчому розумінні встановлення адміністративно-правової заборони – це метод реалізації політики держави, що полягає в нормативно-правовому визначенні діяння (дії, бездіяльності) як правопорушення та встановлення покарання за його вчинення.

Зі змістового боку встановлення адміністративно-правової заборони представляє послідовний процес визначення наявності для діяння як адміністративного правопорушення утворюючих систему об'єктивних критеріїв, що завершується прийняттям законодавчим органом обґрунтованого рішення про відповідну адміністративно-правову заборону.

Мета дослідження проблем установлення адміністративно-правової заборони полягає в комплексному аналізі підстав, об'єктивної зумовленості, принципів, критеріїв і наслідків визнання діяння адміністративно-забороненим і адміністративно-караним та у виробленні на основі прогнозу введення нових адміністративно-правових заборон і наслідків їх недотримання, з урахуванням моніторингу адміністративно-юрисдикційної практики застосування права, пропозицій щодо коригування законодавства про адміністративні правопорушення та мінімізації його недосконалості.

Встановлення адміністративно-правової заборони повинно спиратися на загальні правила формування норм права. Норми права, регулюючи суспільні відносини, встановлюють правила загального характеру, відповідно до яких адресати за певних умов (гіпотеза норми) повинні діяти як суб'єкти певних прав і обов'язків (диспозиція норми), в іншому випадку визначаються небажані, невігідні наслідки (санкція норми).

Формування правових норм має ґрунтуватися не на розсуді відповідних органів влади та їхніх представників, а на науково-проробленій практиці правотворчості, враховувати досягнутий рівень правової культури. Загальні правила формування норм права розроблені теорією права, включають відповідні правила юридичної техніки.

²⁴ Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук: спец. : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. С. 434-435.

Адміністративно-правові норми у сфері адміністративних правопорушень є різновидом правових норм. Їм притаманні всі основні ознаки останніх: нормативність (загальний характер), загальна обов'язковість, формальна визначеність, державна владність, гарантованість державою. Суттєвою відмінністю даних норм є заборонний характер. Це передбачає заборону антисоціальних діянь, тягне обмеження прав для суб'єктів, які порушують. Зазначений підхід знайшов відображення в доктрині адміністративної юрисдикції в теорії та практиці реалізації владних повноважень²⁵.

Рішення про встановлення адміністративно-правової заборони повинно бути детерміновано низкою об'єктивних факторів, оскільки це – не довільний суб'єктивний акт компетентного органу. Встановлення адміністративно-правової заборони зумовлюється об'єктивними обставинами (передумовами) і повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які за суттю основних положень (підстав, принципів) при прийнятті рішення надають певним діям, фактам правового статусу конкретного антисоціального діяння. Їх призначення полягає в тому, що вони повинні обов'язково досліджуватися та враховуватися у взаємозв'язку та в сукупності із суб'єктами, причетними до законотворчої діяльності. Щодо Національної поліції таким органом повинен виступати Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України.

Узагальнення наукових джерел дозволяє виділити такі передумови, чинники для встановлення адміністративно-правової заборони, згрупувати основні критерії встановлення адміністративно-правової заборони, за підтвердження наявності яких можливе прийняття рішення про встановлення адміністративно-правової заборони.

По-перше, необхідність і соціальна зумовленість установа новітньої правової заборони. Державою, громадськістю, громадянами ініціюється первісне, конкретне асоціальне діяння у зв'язку з його нетерпимістю, що вимагає введення заборонного порядку правового регулювання надання певним діям, фактам правового статусу

По-друге, формування адміністративно-правових заборон у результаті декриміналізації, коли діяння не повністю втрачає небезпеку для охоронюваних відносин і змінюється галузеве «забарвлення» надання певним діям, фактам правового статусу – кримінально-правова форма замінюється адміністративно-правовою.

²⁵ Правова доктрина України : у 5 т. / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2013. Т. 2 : Публічно-правова доктрина України. С. 351–353.

По-третє, на основі моніторингу застосування законодавства у сфері адміністративних правопорушень здійснюється ревізія, яка сприяє виявленню дефектів у вигляді відповідних прогалин, колізій. З'являється привід для внесення доповнень до законодавства про адміністративні правопорушення.

Після появи одного із зазначених спонукальних чинників повинні бути досліджені та враховані всі можливі критерії встановлення адміністративно-правової заборони, які можуть бути зведені в чотири групи: соціального, нормативно-правового та забезпечувального характеру, правової реалізації (реальності виявлення та практичного доведення протиправного факту).

Критерій встановлення адміністративно-правової заборони соціального характеру означає, що конкретне антисоціальне діяння повинно завдавати шкоди суспільним відносинам, бути соціально небезпечним, мати широку поширеність, масовість (не поодинокі у плані фактичних проявів).

Однією з причин сформованого довільного, часто поверхневого підходу до питань установлення адміністративно-правової заборони на всіх рівнях законопроектної діяльності є відсутність розроблених і затверджених у формі нормативно-правового акта її критеріїв.

Незважаючи на очевидність фактичної матеріальної ознаки суспільної небезпеки адміністративних правопорушень, більшість із них за наслідками завдають досить серйозної шкоди суспільним відносинам у багатьох сферах життєдіяльності, в тому числі з урахуванням їх масового характеру.

Слід зазначити, що зберігається в поглядах ряду фахівців, включаючи і представників законодавчої влади, що підкріплюється формальною відсутністю матеріальної ознаки в легальному, законодавчому визначенні адміністративного правопорушення, думка про можливу відсутність у більшості адміністративних правопорушень ознаки суспільної небезпеки, що відрізняється від злочинів (Стаття 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення»: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність»²⁶).

Це негативно позначається на відповідних етапах і не передбачає необхідності ґрунтовної організації нормотворчої роботи з надання

²⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/>

певним діям, фактам правового статусу (легалізації) діянь як адміністративних правопорушень, що зумовлено в певній мірі поверхневим підходом до оцінки та слабким опрацюванням поставлених на потік відповідних законопроектів, без залучення, як правило, кваліфікованих фахівців.

Підвищується значимість легального, законодавчого визначення поняття адміністративного правопорушення, оскільки воно служить своєрідним ключовим орієнтиром у прийнятті законодавцем рішень про введення адміністративно-правової заборони. Нині законодавець закріплює за собою та надає іншим суб'єктам правотворчості у сфері адміністративних правопорушень зайву, практично необмежену свободу в оголошенні адміністративно-караними будь-яких небажаних діянь фізичних осіб.

У кримінальному праві суспільна небезпека традиційно розглядається як матеріальна ознака злочину. Дана категорія отримала розвиток у соціологічній теорії права. Суспільна небезпека розглядається як основна матеріальна якість злочину, яка розкриває істинну соціальну сутність і має перевагу над формальним підходом, оскільки формальне визначення не висвітлює сутності злочину як соціально-правової реальності, не розкриває соціальний зміст²⁷. Відповідне закріплення ознаки суспільної небезпеки отримали в національному кримінальному законодавстві, в законодавстві держав Європейського Союзу.

Заслуговує на увагу схвалення формулювання поняття адміністративного правопорушення у проекті Кодексу України про адміністративні проступки, запропонованому Міністерством юстиції України (грудень 2020 рік), що визначає його як винне досконале протиправне, що заподіює шкоду охоронюваним законом суспільним відносинам, діяння, за яке встановлена адміністративна відповідальність²⁸.

У порівнянні з чинною редакцією КУпАП, яка вказує лише на формальні ознаки правопорушення (винність, протиправність, караність), пропонується дефініція передбачає важливу матеріальну ознаку у вигляді шкоди охоронюваним законом суспільним відносинам.

²⁷ Азаров Д. Суспільна небезпека злочину: swot-аналіз теорії та практики застосування. *Українське право*. 15.05.2018 р. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/suspilna-nebezpeka-zlochynu-swot-analiz-teoriyi-ta-praktyku-zastosuvannya/

²⁸ Проект Кодексу України про адміністративні проступки, підготовлений Міністерством юстиції України на виконання пункту 25 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX.

Ця ознака не в повній мірі характеризує матеріальну природу (соціальну сутність, зміст) адміністративного правопорушення, який за соціальною, юридичною та фактичною природою є суспільно небезпечним діянням (відрізняється від злочину характером і ступенем суспільної небезпеки).

Особлива цінність законодавчого закріплення зазначеної матеріальної ознаки полягає в тому, що з'являється формальна підстава для обмеження наявної в даний час можливості законодавчого визнання адміністративним правопорушенням будь-якого вольового діяння шляхом встановлення заборони на вчинення під загрозою адміністративного покарання. Це дозволить створити своєрідний бар'єр для необґрунтованої юридизації діяння, яке не має об'єктивних передумов і ознак для встановлення адміністративно-правової заборони та не підпадає під відповідні критерії. Буде потрібною більш глибока оцінка необхідності встановлення адміністративно-правової заборони діянь і встановлення за вчинення покарань, відповідних характеру завданої шкоди.

Чинне нормативне закріплене поняття адміністративного правопорушення дозволяє фактично довільно віднести до адміністративних правопорушень будь-яке діяння, яке буде повністю відповідати викладеним у ч. 1 ст. 9 КУпАП формальним ознакам адміністративного правопорушення.

Визнана багатьма вченими-юристами концепція суспільної небезпеки адміністративного правопорушення має всі підстави і обґрунтованість для законодавчого закріплення в новій редакції Кодексу про адміністративні проступки. Суспільна небезпека як ключове поняття адекватно співвідноситься з терміном «асоціальність» і найбільш повно виражає матеріальну природу та соціальну сутність правопорушень. Втілення такої новели, крім вирішення проблеми врегулювання суспільних відносин, позитивно позначиться на процесах формування правових норм у сфері адміністративних правопорушень.

Серед ознак суспільної небезпеки діяння слід виділити характер, потенційну цінність, соціальну уразливість об'єкту, що охороняється, блага, соціальну непереносимість діяння, які в сукупності як явища об'єктивної дійсності виступають факторами, що утворюють право за наявності соціальної підстави введення конкретної адміністративно-правової заборони. Юридичне значення самого факту суспільної небезпеки діяння виражається у встановленні правової заборони на вчинення, тобто в наділенні діяння такою ознакою адміністративного правопорушення, як протиправність.

М. В. Новицька зазначає, що з-поміж низки ознак, що притаманні адміністративним правопорушенням та вже детально охарактеризовані в навчальних і наукових джерелах (діяння, протиправність, винність,

караність), обов'язково варто виокремлювати таку фундаментальну ознаку, як суспільна небезпечність (шкідливість). Адже саме ця ознака виражає сутність адміністративного правопорушення (проступку). Ступінь суспільної небезпеки залежить від завданої шкоди, заподіяної охоронюваним законом суспільним відносинам. Саме ступінь суспільної небезпеки зумовлює відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення²⁹.

Законодавче визначення характеру та ступеня суспільної небезпеки протиправного діяння відбивається в характері правових наслідків, які встановлені законодавцем за його вчинення (вид і розмір покарання, строк давності притягнення до адміністративної відповідальності). Більш небезпечні діяння повинні каратися більш суворо, та навпаки, менш небезпечне правопорушення тягне менш суворе покарання.

Для суб'єктів нормативної творчості у сфері адміністративних правопорушень під час розгляду питань установлення адміністративно-правової заборони діяння має важливе значення обов'язкове врахування ступеня суспільної небезпеки діяння та порівняльно-правовий аналіз подібних статей КУпАП і Кримінального кодексу України, оскільки правопорушення в публічній сфері (кримінальні правопорушення і адміністративні делікти) мають спільну правову природу.

Кордон між кримінально-правовими та адміністративно-правовими відносинами у сфері адміністративних правопорушень досить рухливий. Цьому свідчать приклади декриміналізації діянь. Законами вилучено з Кримінального кодексу України склади злочинів: 101-1, 151-1, 188 й інші³⁰.

Низка адміністративних правопорушень у певний історичний момент часу може отримати підвищену суспільну небезпеку та після відповідного законодавчого оформлення кваліфікуватися як злочини.

Натепер у середовищі вчених-правознавців фахівців кримінального і адміністративного права йдуть дискусії про необхідність криміналізації, встановлення адміністративно-правової заборони певних діянь, установлення або посилення кримінальної або адміністративної відповідальності чи, навпаки, їх декриміналізації та виведення зі складу адміністративних правопорушень. За декриміналізації часто пропонується введення адміністративної відповідальності за складами, виключеними із Кримінального кодексу України.

²⁹ Новицька М.В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. С. 169.

³⁰ Кузіна І. Декриміналізація діяння законом та рішення Конституційного Суду України. 15.05.2021 р. URL: <http://whitecollarblog.info/decrime#forms>.

Конструктивне та кваліфіковане вирішення проблемних питань, пов'язаних із процесами криміналізації (декриміналізації), відповідно, виключення зі складу адміністративних правопорушень адміністративно-правової заборони, можливо тільки в межах спільного обговорення цих питань фахівцями в галузі кримінального й адміністративного права, з прийняттям узгоджених рішень за підсумками обговорень.

Предмет правового регулювання законодавства про кримінальну відповідальність і законодавства про адміністративну відповідальність – установлення протиправності суспільно небезпечних діянь, заборони здійснення санкцій – багато в чому збігається. Низка складів злочинів і адміністративних правопорушень, наприклад, хуліганство, в тому числі й дрібне, крадіжка (як злочин) і дрібне розкрадання, збігаються за більшістю ознак.

До системних ознак суспільної небезпеки діяння як підстави адміністративно-правової заборони слід віднести чужорідну регулятивним суспільним відносинам соціальну природу поведінкового акту як небажаного, девіантного з точки зору прийнятої в суспільстві системи оцінок.

Дослідження асоціальної поведінки має певну складність і передбачає використання міждисциплінарного підходу – правових знань у взаємозв'язку з досягненнями кримінології, адміністративної деліктології і низки інших наук гуманітарного профілю, особливо соціології, конфліктології, психології.

Для юристів, які розробляють проблеми публічного деліктного права, суміжні проблеми кримінології та деліктології мають особливий інтерес у контексті дослідження теоретичних питань конфліктності у співвідношенні з теорією правових відносин.

Інші явища соціальної дійсності як чинники, що утворюють право, пов'язані з об'єктивними та суб'єктивними властивостями діяння – масовість, інтенсивність посягання і ряд інших підлягають обліку на етапі формування адміністративно-правових заборон і конструювання, адміністративно-правових норм у сфері адміністративних правопорушень. Нормативно-правовий критерій установлення адміністративно-правової заборони ґрунтується на юридичній обґрунтованості встановлення адміністративно-правової заборони.

Загальна декларація прав людини підкреслює, що у здійсненні прав і свобод людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання та поваги прав і свобод інших і забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку та загального добробуту в демократичному

суспільстві³¹. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її права і свободи є найвищою цінністю, визнання, дотримання і захист прав і свобод людини й громадянина є обов'язком держави. Конституція України допускає обмеження прав і свобод людини та громадянина законом у тій мірі, в якій це необхідно з метою захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави³².

Заходи примусового характеру повинні відповідати вимогам справедливості, бути пропорційними конституційно закріпленим цілям і охоронюваним інтересам, характеру вчиненого діяння. Такі заходи припустимі, якщо ґрунтуються на законі, служать суспільним інтересам і не є надмірними. У тих випадках, коли конституційні норми дозволяють законодавцю встановити обмеження закріплених прав, він, маючи на меті перешкодити зловживанню правом, повинен використовувати не надмірні, а лише необхідні та зумовлені конституційно визнаними цілями заходи.

Конституційно-правовий критерій установа адміністративно-правової заборони як різновид її нормативно-правового критерію орієнтує на мінімізацію заборонного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Серед різних способів вирішення конфліктних ситуацій у суспільстві адміністративно-правовій забороні відводиться далеко не першорядна роль.

Останніми роками збільшується число пропозицій, особливо з боку органів виконавчої влади, саме заборонного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності. Можна говорити про бажання виконавчої влади, яка прагне вирішити проблеми, що виникають, тільки за допомогою введення нових адміністративно-правових заборон (на шкоду іншим засобам впливу – організаційного, фінансово-економічного характеру).

У разі введення адміністративно-правових заборон потрібно узгоджена думка всіх гілок влади, громадськості, тих соціальних груп, інтереси яких можуть бути порушені законопроектом про введення адміністративної відповідальності, або посилення вже наявних санкцій адміністративних норм.

Оцінка небажаної поведінки в різних групах населення може істотно різнитися і остаточне рішення про встановлення адміністративно-правової заборони завжди є певним компромісом. Завдання законодавця

³¹ Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

³² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%#Text>

полягає в досягненні максимального визначення меж компромісу з метою недопущення завищення або заниження оцінки дійсної суспільної небезпеки діяння. Крім обов'язкового проведення незалежної загальної юридичної експертизи таких законопроектів, громадського обговорення, потрібно офіційне опублікування з метою узагальнення всіх можливих точок зору, пропозицій і зауважень.

Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України передбачає, що проходження законопроектів, які зачіпають права та законні інтереси громадян, передбачають процедури громадського контролю³³. Але вони використовуються не повною мірою, вимагають подальшого розвитку, вдосконалення й обов'язкової правової регламентації з чітким встановленням прав і обов'язків учасників законопроектного процесу.

Критерій забезпечувального характеру передбачає встановлення адміністративно-правової заборони та реалізацію у плані наявності відповідних ресурсів, кадрового потенціалу та його підготовленості, фінансово-економічного обґрунтування, технічного й інформаційного забезпечення. В іншому випадку реалізація прийнятих законодавчих рішень буде утруднена або може привести до небажаних витрат, включаючи порушення законності, прав, свобод і законних інтересів громадян. У цьому плані особливо важливе опрацювання всіх аспектів, пов'язаних з уведенням адміністративно-правових заборон і відповідними наслідками, з потенційними органами, які застосовують права – судами, адміністративно-юрисдикційними органами.

Аспект осмислення адміністративно-правових норм у сфері адміністративних правопорушень дозволяє виділити такий критерій встановлення адміністративно-правової заборони, як реалізація права (реальність виявлення та практичного доведення протиправного факту). Це означає реальну можливість у застосуванні адміністративно-правових норм практичного виявлення та подальшого практичного доведення протиправного діяння з точки зору можливості фіксації ознак складу адміністративного правопорушення, на що вказував Є. В. Додін³⁴.

Результати правозастосовної діяльності свідчать про те, що даний критерій повинен ураховуватися під час формування адміністративно-правових норм, оскільки стосовно ряду складів адміністративних правопорушень розглянутий критерій досить складно реалізується,

³³ Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 р. № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-%D1%80%D0%B3#n24>

³⁴ Додін Е.В. Доказательства в административном процессе. Москва : Юридическая литература, 1973. 192 с.

наприклад, щодо заняття проституцією (ст. 181-1 КУпАП). Можливість практичного застосування цієї статті з точки зору встановлення ознак складу, доведення факту вчинення протиправного діяння вкрай важкі. Орган, що застосовує право, змушений залучати за цією статтею фактично за приготування, замах за те, що законодавством про адміністративні правопорушення не передбачено.

Формування адміністративно-правових заборон у результаті декриміналізації вимагають не меншої уваги і серйозних напрацювань у законодавчому процесі та перегляду сформованих традицій. У цьому плані показовими є здійснювані в останні роки, не завжди до кінця продумані процеси декриміналізації та встановлення адміністративно-правової заборони окремих діянь. Законодавство про адміністративні правопорушення поповнюється суміжними зі злочинами складами адміністративних правопорушень. Здійснюється зростання розмірів санкцій у сфері адміністративних правопорушень.

Слід переосмислити підхід до необхідності гуманізації кримінального законодавства як панацеї, проводити яку необхідно постійно і в обов'язковому порядку. Принцип економії кримінальної репресії не повинен бути самоціллю. До рішень про декриміналізацію потрібно підходити виважено й обережно. Обґрунтованість і правильність цих рішень слід підтверджувати ґрунтовними кримінологічними дослідженнями, включаючи систематичні соціологічні дослідження наслідків декриміналізації діянь.

У рамках моніторингу застосування законодавства про адміністративні правопорушення фахівцями виявляється недосконалість, дефекти, що є приводом для відповідної зміни, доповнення, можливі пропозиції про зворотний процес – виключення адміністративно-правової заборони, тобто необхідності скасування застарілих, що не відповідають та не відображають сучасні реалії, адміністративно-правових норм, які досить складно застосувати на практиці. Приклади виключення адміністративно-правової заборони в законотворчій практиці практично відсутні.

Відсутність хоча б одного із зазначених вище критеріїв установа адміністративно-правової заборони повинно бути підставою для припинення розроблення відповідного проекту законодавчого акту.

ВИСНОВКИ

Необхідно нормативне закріплення критеріїв установа адміністративно-правових заборон у нормативно-правових документах, присвячених процедурі розроблення законодавчих актів як невід'ємних показників, що стримують непродумані ініціативи. Не повинні просуватися законопроекти, які мають ознаку непередбаченості,

зумовлені поточними обставинами, без аналізу практики застосування діючих норм, даних статистичного обліку, в тому числі про навантаження на посадових осіб, які виконують постанови у справах про адміністративні правопорушення і про витрати для виконання.

У всіх випадках під час прийняття рішення про встановлення адміністративно-правової заборони необхідний аналітичний прогноз про можливі наслідки такого рішення. Позитивні наслідки встановлення адміністративно-правової заборони повинні превалювати над можливими негативними витратами. У разі якщо є обґрунтовані побоювання та присутня ймовірність того, що очікуваний позитивний ефект може бути перекрыслено нанесенням більшого збитку суспільним відносинам, то від рішення про введення адміністративно-правової заборони слід відмовитися. Доцільно використовувати й опрацьовувати інші способи впливу.

До основних умов формування і якості адміністративно-правових норм доцільно віднести: науково обґрунтоване визначення предмета адміністративно-правового регулювання у сфері адміністративних правопорушень; об'єктивну необхідність (не суб'єктивну спонтанність) розроблення відповідних адміністративно-правових норм; дотримання принципу пропорційності санкцій адміністративно-правових норм характеру і наслідкам діяння; дотримання правил юридичної техніки.

Соціально та науково обґрунтоване встановлення адміністративно-правової заборони діянь і система дієвих і пропорційних адміністративних покарань у сукупності зумовлюють результативність і ефективність адміністративного законодавства у сфері адміністративних правопорушень, досягнення і виконання законодавчо закріплених мети та завдань.

Соціально і юридично обґрунтована, що враховує в сукупності різні критерії та наслідки встановлення адміністративно-правової заборони, правила юридичної техніки, адміністративно-правова заборона повинна стати дієвим засобом, елементом механізму вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення, який забезпечить оптимальну функціональність і ефективність у регулюванні суспільних відносин. Удосконалене законодавство про адміністративні правопорушення з урахуванням новітніх прийомів тактики дасть можливість Національній поліції ефективно забезпечувати громадський порядок та публічну безпеку.

АНОТАЦІЯ

Політика у сфері адміністративних правопорушень – це вид державної політики у сфері боротьби з протиправними діяннями, діяльність органів державної влади щодо профілактики адміністративних

правопорушень, запобігання їх вчиненню, щодо своєчасного припинення, реалізації відповідальності, виконання адміністративного покарання та досягнення його мети. Ключовим питанням політики у сфері адміністративних правопорушень є організація діяльності, спрямованої проти адміністративної деліктності. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції займає провідне місце в системі забезпечення публічної безпеки і громадського порядку. Однак ефективність застосування заходів адміністративно-юрисдикційного впливу залежить від якості законодавства, яке повинно відповідати критеріям суспільної небезпеки, масовості, нормотворчої техніки. Чинне національне адміністративне законодавство про адміністративні правопорушення має низку суттєвих недоліків, які негативно впливають на правозастосовну діяльність органів адміністративної юрисдикції, в тому числі Національної поліції. Суттєве значення для практичної діяльності має встановлення адміністративно-правової заборони, яке повинно здійснюватися відповідно до науково розробленої методології. Необхідно нормативне закріплення критеріїв установлення адміністративно-правової заборони в нормативно-правових документах, присвячених процедурі розроблення законодавчих актів як невід'ємних показників. До основних умов формування і якості адміністративно-правових норм доцільно віднести: науково обґрунтоване визначення предмета адміністративно-правового регулювання у сфері адміністративних правопорушень; об'єктивну необхідність розроблення відповідних адміністративно-правових норм; дотримання принципу пропорційності санкцій адміністративно-правових норм характеру і наслідкам діяння; дотримання правил юридичної техніки.

Література

1. Про Національну поліцію : Закон України від 03.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» : Закон України від 23.12.2015 р. № 901-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901-19#n538>
3. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України / Портал МВС. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>
4. Шульга Є. В. Адміністративно-деліктні відносини у Україні в умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 38 с.

5. Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 535 с.

6. Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень : Наказ МВС України від 04.07.2016 р. № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1059-16#Text>

7. Звіт Судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення зведений за 2019 рік. № 1-п. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019

8. Остапенко О. І., Хитра О. Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення : навчальний посібник. Львів : Растр – 7, 2017. 220 с.

9. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18>

10. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності : Наказ Генерального прокуратура України від 08.02.2021 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21>

11. Остапенко О. І. Про сучасні правові засади протидії вчиненню адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2017. № 876. С. 182–187.

12. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів : ЛІВС при НАВСУ, 1995. 312 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

14. Про Державну програму боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25.06.1993 р. № 3325-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3325-12#Text>

15. Заярний О. Поняття та предмет адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері: доктринальні і нормативні аспекти. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 4. С. 48–53.

16. Собакарь А. О. Адміністративно-деліктне законодавство України: стан та шляхи підвищення ефективності його реалізації. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2015. № 2. С. 192–201.

17. Комзюк А. Т. Адміністративно-деліктне право: деякі актуальні проблеми формування. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. наук. праць. Харків : ХНУВС, 2020. С. 33–35.

18. Панасюк О. В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 2 (12). С. 83–93. DOI: 10.34015/2523-4552.2020.2.08

19. Шоптенко С. С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 43 с.

20. Дембійська С. Л. Теоретичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 121–126.

21. Протидія злочинності та адаптація кримінального законодавства і права України до законодавства і права Європейського Союзу : монографія / В. К. Матвійчук та ін. ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. Київ : ВНЗ «Національна академія управління», 2014. 552 с.

22. Колпаков В. К., Волох О. К. Функції адміністративно деліктної законотворчості. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/6499/1/Untitled.FR12_p042-051.pdf

23. Небрат О. О. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття та функції. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 46–51.

24. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 484 с.

25. Правова доктрина України: у 5 т. / Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2013. 864 с.

26. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/>

27. Азаров Д. Суспільна небезпека злочину: swot-аналіз теорії та практики застосування. *Українське право*. 15.05.2018 р. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/suspilna-nebezpeka-zlochynu-swot-analiz-teoriyi-ta-praktyku-zastosuvannya/

28. Проект Кодексу України про адміністративні проступки підготовлений Міністерством юстиції України на виконання пункту 25 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX.

29. Новицька М. В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 19 с.

30. Кузіна І. Декриміналізація діяння законом та рішення Конституційного Суду України. 15.05.2021 р. URL: <http://whitecollarblog.info/decrime#forms>

31. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

32. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%#Text>

33. Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 р. № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-%D1%80%D0%B3#n24>

34. Додин Е. В. Доказательства в административном процессе. Москва: Юридическая литература, 1973. 192 с.

Information about the author:

Yesimov Serhii Serhiyovych,

Candidate of Law, Associate Professor,

Professor at the Department of Administrative Law Disciplines

Lviv State University of Internal Affairs

26, Horodotska str., Lviv, 79000, Ukraine