

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Бугайчук Костянтин Леонідович

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ: СУТНІСТЬ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЇХ ПРОФІЛАКТИКИ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління,
адміністративне право і процес, фінансове право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ МВС України.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор

Бандурка Олександр Маркович, Верховна Рада України, Народний депутат.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Остапенко Олексій Іванович, Львівській інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ МВС України, перший проректор з навчальної роботи;

кандидат юридичних наук, доцент

Зуй Валентина Василівна, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, доцент кафедри адміністративного права.

Провідна установа:

Одеський національний університет ім. І.І.Мечникова, кафедра адміністративного та підприємницького права, Міністерство освіти та науки України, м. Одеса.

Захист відбудеться “29” листопада 2002 року о 9.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (610080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (610080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “ 29 ” жовтня 2002 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює живий інтерес до широкого кола питань, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності різних соціальних суб'єктів щодо зміцнення законності і правопорядку в країні, ствердження, забезпечення і охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України.

Особливої гостроти набула проблема боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, які створюють серйозну загрозу розбудові молодій незалежній держави. Криміногенна ситуація залишається одним з найбільш небезпечних соціальних лих, а заходи, що вживаються для її стабілізації з боку держави, бажаного результату поки що не дають. Це значною мірою пояснюється тим, що діяльність різних державних органів зосереджена переважно на виявленні та розкритті вже вчинених злочинів та інших правопорушень, тобто основні зусилля спрямовуються на боротьбу з наслідком, яким є проявлення злочинності та вчинення інших правопорушень, а не з їх причинами та умовами. Заходи ж намічені в багатьох державних програмах боротьби зі злочинністю та окремими її проявами щодо профілактики правопорушень взагалі, та адміністративних проступків зокрема, виконуються не завжди і не належним чином.

Значний вклад в дослідження зазначених питань було здійснено в такій науці, як кримінологія. Однак, кількість досліджень (як теоретичних, так і практичних) в сфері вивчення злочинів, їх причин та умов, заходів щодо їх попередження досить значна, проте такі дослідження в галузі адміністративного права зокрема щодо вивчення поняття та сутності адміністративного проступку, причин та умов його вчинення, особи правопорушника, та дослідження заходів щодо профілактики адміністративних проступків належним чином не велися.

Враховуючи вищезазначене, можна висловити думку про необхідність повернення саме до цієї проблеми. Безумовно, адміністративні делікти не мають великої громадської небезпеки для суспільства, але вони дезорганізують діяльність органів державної влади і управління посягають на громадський порядок, власність права й свободи громадян. В окремих випадках вони переростають у злочини.

Тому з'ясування сутності такого правопорушення, як адміністративний проступок, причин його вчинення та заходів щодо їх профілактики, - буде одним з перших кроків до всебічної, якісної, адміністративно-правової реформи в державі, а глибоке дослідження зазначених проблем набуває особливого змісту та актуальності.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 4.9 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр. (затверджені рішенням колегії МВС України № 4КМ/2 від 28 лю-

того 1995 року)) і Університету внутрішніх справ (п. 4.9 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000 рр.). Це дослідження відповідає Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001-2005 роки, затвердженої Указом Президента України № 1376 від 25 грудня 2000 року.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його застосування визначити сутність адміністративного проступку, його місце серед інших правопорушень, дослідити причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних проступків, поняття, змісту, організації основних форм, методів профілактики адміністративних проступків, а також шляхів її удосконалення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються в сфері профілактики адміністративних проступків.

Предметом дослідження є організація, основні напрямки, форми та методи профілактики адміністративних проступків уповноваженими суб'єктами профілактичної діяльності.

Для досягнення поставленої мети в дисертації вирішуються наступні завдання:

- Визначення сутності адміністративного проступку його місця серед інших правопорушень;
- Дослідження системи та видів адміністративного проступку;
- Аналіз складу адміністративного проступку, його структури та значення;
- Дослідження розвитку вчення про причини та умови вчинення правопорушень;
- Визначення системи та видів причин та умов вчинення адміністративного проступку;
- Дослідження особи правопорушника та його протиправної поведінки;
- Аналіз сутності та змісту профілактики адміністративних проступків;
- Дослідження особливостей загальносоціальної та спеціальної профілактики адміністративних проступків;
- Визначення основних напрямків вдосконалення профілактики адміністративних проступків.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів та прийомів наукового пізнання. Для аналізу адміністративного проступку, як соціально-правового явища використовувалися методи аналізу та синтезу (підрозділ 1.1). Як загальнонауковий метод використовувався системний підхід для визначення проблемних питань щодо соціально-правової характеристики адміністративного проступку (підрозділ 1.1). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.3, 2.3, 3.1, 3.2). Методи класифікації та групування застосовувалися для виділення окремих видів адміністративних проступків (підрозділ 1.2). За допомогою історичного методу досліджено розвиток вчення про причини та умови вчинення правопорушень (підрозділ 2.1); за допомогою методів групування аналізу та синте-

зу, порівняльного методу визначені причини вчинення адміністративних проступків та умови, що їм сприяють (підрозділ 2.2). Вивчення особи, яка вчинила адміністративний проступок здійснене за допомогою системного методу, методів аналізу та синтезу (підрозділ 2.3). Статистичні методи були використані при дослідженні причин та умов вчинення адміністративних проступків, особи, яка їх вчинила при дослідженні основних методів профілактики адміністративних проступків (підрозділи 2.2, 2.3, 3.2). Компаративний метод та метод документального аналізу використовувалися для вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та діяльності уповноважених суб'єктів щодо профілактики адміністративних проступків (підрозділ 3.3, додатки).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці, розробки фахівців в галузі адміністративного права, кримінології, соціології, теорії управління - Авер'янова В.Б., Андрєєвої О.Б., Антонян Ю.М., Бандурки О.М., Бахраха Д.М., Битяка Ю.П., Васильєва А.С., Герасименка Є.С., Голосніченка І.П., Додіна І.В., Єропкина М.І., Зелінського А.Ф., Зуй В.В., Ігошева К.Є., Калаянова Д.П., Ківалова С.В., Ключніченко О.П., Колпакова В.К., Комзюка А.Т., Коренєва Д.П., Кудрявцева В.М., Лазарева Б.М., Лук'янця Д.М., Новикова В.В., Остапенка О.І., Павловського Р.С., Петкова В.П., Попова Л.Л., Самощенко І.С., Скакун О.Ф., Тарасенка О.М., Тихомірова Ю.О., Філонова В.П., Юсупова В.А., та інших. Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, Закони України, акти президента та Кабінету Міністрів України, а також нормативно правові акти міністерств та відомств України, які регулюють питання профілактики адміністративних проступків. Емпіричну базу дослідження складають статистичні матеріали щодо профілактики адміністративних проступків різними уповноваженими суб'єктами, а також статистичні дані щодо причин вчинення адміністративних проступків та умов, що їм сприяють.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень проблем сутності адміністративного проступку, причин їх вчинення та умов, які їм сприяють а також основних організаційно-правових заходів їх профілактики. В межах здійсненого дослідження одержано такі результати, що мають наукову новизну:

- Дістало подальшого розвитку дослідження адміністративного проступку як соціального та правового явища, його відмінності від адміністративного правопорушення.
- Проаналізовано відмінність адміністративного проступку від злочину та дисциплінарного проступку. Зокрема сформульовано поняття та сутність дисциплінарного проступку.
- Дістало подальшого розвитку дослідження системи причин вчинення адміністративних проступків та умов, що їм сприяють;
- Дістало подальшого розвитку дослідження протиправної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок.
- Вперше представлено оригінальну схему протиправної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок.

- Вперше сформульовано поняття профілактики адміністративних проступків та її відмінність від попередження та припинення адміністративних проступків;
- Проаналізовано особливості загальносоціальної та спеціальної профілактики адміністративних проступків. Визначено їх об'єкти, суб'єкти та основні заходи;
- Визначені основні напрямки вдосконалення профілактики адміністративних проступків. Зокрема сформульована Концепція діяльності органів внутрішніх справ по профілактиці адміністративних проступків. Представлені концепція Закону України “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків” та безпосередньо проект Закону України “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків”.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково - дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем сутності адміністративного проступку, причин їх вчинення та умов, що їм сприяють, а також заходів їх профілактики;
- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема до КУпАП. Представлені концепція Закону України “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків” та безпосередньо проект Закону України “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків”;
- у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність уповноважених суб'єктів щодо профілактики адміністративних проступків;
- у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть використовуватися під час проведення занять з дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративна діяльність ОВС”. Дисертантом готуються пропозиції щодо введення в навчальний процес окремої дисципліни “Адміністративна деліктологія”.

Апробація результатів дослідження. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на науково - практичній конференції молодих вчених (НУВС, Харків, 2001), науково - практичній конференції ад'юнктів та магістрантів (НУВС, Харків, 2002), на спільних засіданнях кафедр адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС та управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації містяться у трьох статтях, які опубліковані в спеціальних фахових виданнях.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок із науковими планами та програмами, об'єкт і предмет, мета й завдання, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ I “Сутність та соціально-правова характеристика адміністративного проступку” складається з трьох підрозділів. У першому підрозділі *“Адміністративний проступок як соціальне та правове явище”* підкреслюється, що специфіка вивчення соціологією правопорушень в тому, що вона вивчає соціальні причини правопорушень, заходи щодо їх, попередження, види правопорушень, соціальний склад правопорушників, та дає прогноз розвитку кількості правопорушень у суспільстві.

Із соціологічної точки зору будь яке правопорушення це соціальний антипод правомірної поведінки. Поведінка є й буде завжди однією з важливих соціальних характеристик особи. Згідно із загальноприйнятим визначенням правомірна поведінка визнається єдино вірною людською поведінкою, яка регулюється правовими нормами. Це поведінка, яка співпадає з нормами права, яка відповідає правовим приписам; яка не суперечить нормам права, яка не заборонена нормами права. З точки зору соціології правопорушення взагалі та адміністративні проступки зокрема, виступають як наслідок нездатності соціальних суб'єктів знайти цивілізовані форми вирішення життєвих протиріч.

З точки зору філософії правопорушення - це суспільно небезпечна або шкідлива соціальна дія, яка спрямована на знищення основ цивілізованого життя, яке порушує норми, які зафіксовані правовими кодексами держави. Предмет філософії правопорушень складають не емпірична особистість правопорушника, не соціальні та природні причини правопорушень, а першопричини або причини причин, філософію цікавлять метафізичні та онтологічні першоначала світового буття, які зумовлюють існування деліктної реальності.

На основі аналізу юридичної літератури у галузі теорії права, адміністративного права зроблено висновок, що адміністративний проступок - суспільно шкідлива, протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку, встановлений порядок діяльності державних органів та установ і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Окрім цього в роботі визначено відмінність адміністративного проступку від адміністративного правопорушення. Аналіз законодавства про адміністративну відповідальність показує, що термінологічний прикметник “адміністративний” (наприклад, адміністративний проступок) вказує не на сферу суспільних відносин, де вчиняються ці протиправні діяння (тобто не на сферу державного управління), а на ті обставини, що за вчинення цього порушення застосовуються заходи адміністративного примусу, тобто одного з видів державного примусу, який характеризується специфі-

чними ознаками, наприклад, застосовується органами державної виконавчої влади, у позасудовому порядку, на основі спеціально встановлених адміністративно – процесуальних норм тощо.

Це підтверджується тим фактом, що адміністративний примус (різновидом якого є й адміністративна відповідальність), може застосовуватися за протиправні діяння, які посягають на різні суспільні відносини, які регулюються окремими галузями права (земельним, цивільним, адміністративним та ін.) Звідси можна зробити висновок, що адміністративні проступки – це специфічний різновид правопорушень, за вчинення яких застосовуються заходи адміністративної відповідальності. Тому, щоб уникнути термінологічної неув'язки, правопорушення, за які настає адміністративна відповідальність, слід називати не “адміністративними правопорушеннями”, а більш точно – “адміністративними проступками”.

В підрозділі шляхом аналізу чинного законодавства та певної кількості спеціальної літератури здійснено відмежування адміністративного проступку від злочину, який згідно зі ст. 11 ККУ визначається як “Передбачене цим кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб’єктом злочину”, та дисциплінарного проступку, який дисертант визначив, як “Дисциплінарний проступок – це протиправне порушення трудової або службової дисципліни, яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні трудових або службових обов’язків, які визначаються чинним законодавством України “.

У другому підрозділі “*Система та види адміністративних проступків*” зазначено, що класифікація адміністративних проступків – це їх розподіл згідно з конкретно визначеними ознаками, притаманними окремим проступкам та їх групам, і навпаки, відсутнім у інших деліктів (проступків).

Це перш за все необхідно для визначення цілісності структури адміністративно карних протиправних дій, для визначення та опису адміністративно карних дій, які переслідуються різними органами, які уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки, визначення і фактичне визнання органічних зв’язків між окремими елементами єдиної структури (сукупність адміністративних проступків, підвідомчих різним органам), які забезпечують упорядкованість системи деліктів, що знаходяться у сфері функціональних обов’язків цих органів, об’єктивування окремих блоків адміністративних проступків, в межах чітких функціональних характеристик.

Також на думку дисертанта, слід більш уважно дослідити главу 14 КУпАП та розділити цю главу на 2 частини (2 глави): адміністративні проступки, які посягають на громадянський порядок, адміністративні проступки, які посягають на громадську безпеку.

Так як хоча явища громадський порядок та громадська безпека взаємопов’язані, але вони різні по своїй суті. Під громадським порядком як об’єктом правової охорони слід розглядати взаємопов’язану сукупність (систему) суспільних відносин, встановлення котрих забезпечує підтримання ритмічності й злагодженості найбільше значних процесів суспільного життя, обстановки спокою,

сприятливих зовнішніх умов для трудової діяльності, побуту й відпочинку людей, а також дотримання вимог суспільної моральності, поваги честі й гідності особи.

В правовій літературі громадська безпека розглядається в якості системи суспільних відносин, які складаються у відповідності до правових нормам при застосуванні об'єктів, які представляють підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов в зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами.

Глава 14 КУпАП містить у собі статті з 173 по 184 і на основі вищевказаного треба розбити ці проступки на 2 групи та зробити дві окремі глави: Адміністративні проступки, які посягають на громадський порядок (ст. 173, 173², 174, 178, 181, 181¹, 181², 182 КУпАП), адміністративні проступки, які посягають на громадську безпеку (ст. 175, 176, 177, 179, 180, 183, 184 КУпАП України).

У третьому підрозділі *“Склад адміністративного проступку його структура та значення”* зазначається, що вчення про склад адміністративного проступку займає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці і має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їхньому розмежуванню й установленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати проступки й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян. Значну увагу приділено дослідженню певних ознак завдяки яким вчинок може визнаватися адміністративним проступком, та на основі цього виділено кілька видів складів адміністративних проступків. Окремо у підрозділі проаналізовано усі складові частини складу адміністративного проступку: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт та суб'єктивну сторону.

Певну увагу у підрозділі приділено суб'єкту адміністративного проступку. Окрім загального суб'єкту дисертантом визначено ще два види суб'єктів адміністративного проступку: спеціальні суб'єкти та юридична особа. До спеціальних суб'єктів ми відносимо неповнолітніх, військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, рядовий і начальницький склад органів внутрішніх справ, осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, що передбачають застосування дисциплінарних санкцій за адміністративні проступки, іноземних громадян та ін.

Ці суб'єкти мають певні специфічні ознаки. Наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі юридичні наслідки: вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, особливі суб'єкти не піддаються деяким стягненням.

Щодо відповідальності юридичних осіб, то в роботі проаналізовано певні аспекти вини юридичної особи та надано певні види адміністративних проступків, які вчиняє дана особа. Однак, незважаючи на вище вказане, хочеться зазначити, що законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні поки що недостатньо розроблене, а відтак є не кодифікованим, розрізненим. Механізм притягнення до адміністративної відповідальності майже не урегульований. Не

має систематичності й у видах санкцій, що застосовуються до юридичних осіб. Слід чітко визначити органи, уповноважені накладати стягнення на юридичних осіб.

Розділ II “Причини вчинення адміністративних проступків та умов, які їм сприяють”, який складається з трьох підрозділів присвячено дослідженню причин адміністративних проступків та умов, що їм сприяють. У першому підрозділі *“Історичний розвиток вчення про причини вчинення правопорушень та умов, які їм сприяють”* досліджується розвиток вчення про причини вчинення правопорушень та умов, які їм сприяють. Спочатку обґрунтовано дослідження вищезазначених явищ в роботі та приділено увагу основним категоріям даного розділу: “причина”, “умова”, “фактор”. Далі зазначається, що на всіх етапах історичного розвитку вчення про причини та умови правопорушень ми можемо виділити три основні концепції: біологічні, які стверджували, що причини правопорушень йдуть від біологічних властивостей правопорушника. Ці негативні властивості, схильність до протиправної поведінки передаються із народженням (Ч. Ломброзо, Е. Глюк, Е. Хутон, К. Кристиансен); біопсихологічні, які доводили, що схильність до вчинення правопорушень криється у психіці людини, в її інстинктах (З. Фрейд, К.Г. Юнг, У. Шелдон); соціологічні, в яких доводилося, що причини та умови правопорушень криються у суспільстві і є його невід’ємною частиною, а оскільки природа людини та сама людина істота соціальна, то на її й діє суспільство, як позитивно, так і негативно (Е. Сазерленд, А. Кетле, Г. Тард, Р. Мертон та ін.).

У другому підрозділі *“Система та види причин вчинення адміністративних проступків та умов, що їм сприяють”* аналізується сучасний стан розвитку вчення про причини та умови вчинення правопорушень взагалі та адміністративних проступків зокрема.

В своїй роботі ми додержувалися теорії об’єктивного та суб’єктивного, бо концепція об’єктивних та суб’єктивних причин та умов адміністративних проступків ні чимось іншим, як насамперед злиттям соціологічних, біологічних та біопсихологічних теорій причин правопорушень. На нашу думку адміністративна деліктність має такі причини, та умови, які їм сприяють: об’єктивні причини (конкретні протиріччя в соціальних та економічних відносинах: недостатній рівень матеріальних благ, злочинність); суб’єктивні причини (відповідні моменти соціальної психології, які суперечать моралі: викривлені цілі, мотиви, потреби, правосвідомість); об’єктивні умови (економічна криза, рівень безробіття, майнова диференціація суспільства); суб’єктивні умови (демографічні та соціально психологічні особливості населення, пияцтво, наркотизм, правовий нігілізм, психічні хвороби, недоліки у роботі правоохоронних органів).

В третьому підрозділі *“Особа порушника та його протиправна поведінка”* досліджується особа, яка вчинила адміністративний проступок. Спочатку з’ясовується поняття особистості, яка визначається нами, як відносно стійка, динамічна, соціально зумовлена сукупність фізичних, психологічних, моральних, суспільних, вольових якостей людини, свідомість та поступки якої характе-

ризуються відповідним ступенем соціальної зрілості, та виконанням певних соціальних ролей у суспільстві, а також прагненням проявити свою індивідуальність.

На основі цього формулюється поняття особи, яка вчинила адміністративний проступок, що це сукупність біологічних, психологічних, соціальних та інших ознак і зв'язків людини, яка винна в вчиненні діяння, забороненого КУпАП України, тобто вчинила систему дій, заборонених адміністративним законом, та спрямованих на реалізацію спільного для них мотиву та на досягнення спільної цілі.

В роботі особа правопорушника розглядається нами з позицій статичної та динамічної. В першому випадку це - біофізіологічні ознаки (стать, вік, фізичні особливості конституції, стан здоров'я); соціально-демографічні ознаки (вік, стать, рівень освіти, соціальне походження та положення, рід занять, рівень матеріального забезпечення та ін.), кримінально-правові ознаки (це дані про скоєння в минулому адміністративних проступків та злочинів, про характер цих злочинів або проступків, дані про спрямованість, мотивацію); психологічні та моральні ознаки (тип нервової організації, емоційна збудженість, моральні переконання, ціннісні орієнтації особи, та засоби, якими ці потреби досягаються; особливості її інтелектуальних, емоційних та вольових якостей. До інтелектуальних відносяться: рівень розумово розвитку, об'єм знань, зміст та різноманітність інтересів особи. Вольові якості особи: цілеспрямованість, активність, рішучість, енергійність; соціально-рольові ознаки (сімейний стан, коло спілкування, професія, місце роботи, положення особи в різних соціальних групах).

У другому випадку це протиправна поведінка особи, структура якої складається з мотиваційної сфери (потреби, інтереси), усвідомлення цілі та засобів її досягнення, зіставлення мети та засобів її досягнення із цінностями, потребами та інтересами, прийняття рішення (невірна оцінка фактичних обставин; невірна оцінка адміністративно-правових норм; падіння самоконтролю), вчинення адміністративного проступку. На протиправну поведінку впливають наступні обставини: конкретна життєва ситуація, оточуюче середовище (соціальні групи, стереотипи поведінки у суспільстві), особисті якості: стать, вік, темперамент психічні аномалії та хвороби, психологічні стани: (емоції, тривожність, стреси, афекти).

Наприкінці роботи зроблено класифікацію осіб, які вчинили адміністративний проступок: випадкові порушники, які вперше вчинили адміністративний проступок, який суперечить їх соціально-позитивній спрямованості, і які характеризуються позитивною поведінкою, ситуаційні порушники, які вчинили адміністративний проступок під впливом негативної зовнішньої ситуації при загальній соціально-позитивній спрямованості особи, нестійкі порушники, які скоїли адміністративні проступки вперше, але які раніш допускали різні правопорушення та аморальні дії, злісні порушники, які вчиняли адміністративні проступки неодноразово, незважаючи на прийняті міри примусу або переконання.

У розділі III “Профілактика адміністративних проступків” розглядаються організаційно – правові аспекти профілактики адміністративних проступків.

В першому підрозділі *“Поняття та зміст профілактики адміністративних проступків”* спочатку йде мова про історичне виникнення понять про попередження та профілактику правопорушень, відмінність термінів “профілактика” та попередження” на основі цього зроблено наступний висновок: до адміністративної деліктності неможливо примінити термін “попередження”, бо попередити можна тільки явище, якого не існує. Адміністративна деліктність існує об’єктивно, тому її не можна попередити, а з нею можна тільки боротися, долати, зводити на нуль. Тому про профілактику адміністративних проступків можна говорити відповідно до всієї їх сукупності. Тобто треба не допускати негативних змін у цьому явищі, (просто говорячи збільшення), а намагатися викорінювати його. Що ж до терміну “попередження”, то про нього доцільно говорити у відношенні окремих адміністративних проступків та їх груп. Попереджати можна адміністративні проступки, які ще не вчинені, але можуть бути і вчинені або ті проступки, які ще не виникли, але спостерігається тенденція до їх виникнення.

На основі цього маємо стверджувати, що профілактика адміністративних проступків – це соціально спрямована діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян по виявленню причин та умов вчинення адміністративних проступків, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадської установки особи, ліквідації адміністративної деліктності як соціального явища, та забезпечення, під час здійснення такої діяльності, прав та свобод громадян.

В підрозділі наведено основні цілі, завдання, принципи та функції профілактики адміністративних проступків, а також її основних суб’єктів: місцеві органи влади та їх виконавчі структури, які несуть відповідальність за стан правопорядку на підвідомчій території, органи внутрішніх справ, суду, юстиції, прокуратури, служби безпеки, відділи соціальної профілактики та надання допомоги населенню місцевих органів влади та управління, центри соціальної реабілітації, суспільні об’єднання, які спеціально були створені для такої діяльності, інші органи державного управління, підприємства, організації установи, громадські формування, які займаються профілактичною діяльністю, поряд із своєю основною функцією, для участі в профілактиці адміністративних проступків за місцем роботи або мешкання громадян можуть створюватися певні добровільні організації, порядок діяльності яких встановлюється законодавством України, окремі громадяни, які можуть входити до вищезазначених установ (співробітники правоохоронних органів). Визначені також основні функції цих суб’єктів.

У підрозділі приділено увагу видам профілактики адміністративних проступків це загально-соціальна профілактика та спеціальна профілактика, яка складається з загальної спеціальної профі-

лактики, профілактики окремих груп адміністративних проступків та “фонових” явищ і індивідуальної профілактики.

Другий підрозділ *“Особливості загальносоціальної та спеціальної профілактики адміністративних проступків”* присвячено розгляду їх змісту.

Загальносоціальна профілактика адміністративних проступків являє собою систему заходів економічного, соціального, ідеологічного, правового характеру які опосередковано спрямовані на ліквідацію, усунення або нейтралізацію деліктогенних факторів, тобто причин та умов адміністративних проступків. Слово опосередковано підкреслює те, що ці заходи по своїй суті не спрямовані спеціально на ліквідацію причин та умов адміністративних проступків, а у разі свого застосування мають певний профілактичний ефект. Загальносоціальні заходи є певним фундаментом на якому будуть будуватися всі інші міри. Загальносоціальна профілактика адміністративних проступків охоплює найбільш великі, ефективні та тривалі види соціальної діяльності, найбільш вагомі соціальні міри та спрямована на досягнення цілей, які ставить перед собою сучасна Україна. Подібні заходи не ставлять перед собою спеціальну ціль-боротьбу з адміністративними проступками, однак же, що вони є платформою для спеціальної профілактики вони становлять важливий деліктологічний аспект та спрямовані на вирішення завдань, які ставить перед собою держава на сучасному стані розвитку.

До загальносоціальних заходів відносяться практично усі соціально-економічні перетворення нашого суспільства на сучасному стані. Це, насамперед, створення робочих міст, втілення у виробництво нових прогресивних технологій, окрім цього, важливу роль відіграє реальне закріплення та реалізація прав та свобод людини та громадянина, забезпечення правовому захисту особи, затвердження принципів соціальної справедливості все це не може не оказати впливу на рівень адміністративної деліктності в Україні. Базу цієї профілактики складають заходи по покращенню соціальних, економічних та інших умов, включення молоді до дорослого життя, а також фінансове, правове та інше забезпечення державою молодіжної політики, заходи по перебудуванню системи освіти, підвищенню якості освіти та виховання, а також всебічний розвиток культурного рівня населення, підвищення політичної, правової та трудової культури громадян. Всі ці заходи є важливою основою перебудови суспільства, його гуманізації, а звідси й фундаментом профілактики усіх без виключення протиправних вчинків.

Спеціальна профілактика адміністративних проступків складається з Загальної спеціальної профілактики; профілактики окремих груп адміністративних проступків та “фонових” явищ; індивідуальної профілактики.

Загальна спеціальна профілактика складається з наступних елементів: видання законів (законотворча діяльність); видання підзаконних нормативно-правових актів; інформаційна, правовиховна робота; наукова робота.

Далі в роботі розглядається профілактика окремих “фонових явищ”. До певних фонових явищ ми відносимо: пияцтво, наркоманію, проституцію, токсикоманію. Ці явища якби обрамляють адміністративну деліктність та злочинність. За ці види антигромадської поведінки встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність. В їх основі лежить аморальність бажання йти всупереч інтересам суспільства.

Значну увагу в підрозділі приділено індивідуальній профілактиці адміністративних проступків. Вона містить комплекс певних заходів, які спрямовані на: усунення факторів які негативно впливають на особу та можуть призвести до формування в неї антисоціальної спрямованості та протиправної поведінки, зміни в особі антисоціальних поглядів, звичок, інтересів, це може попередити вчинення особою не тільки адміністративних проступків, але й інших правопорушень, зокрема злочинів, застосування невідкладних мір по попередженню проступків які підготовлюються та припинення спроб їх вчинення.

Мета даного виду профілактики – своєчасне виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення адміністративних проступків та інших правопорушень, виховальних вплив на таких осіб та оточуюче їх мікросередовище, прийняття інших заходів (при необхідності примусу), для того, щоб адміністративні проступки не були вчинені.

Надалі нами виділено наступні види індивідуальної профілактики адміністративних проступків в залежності від стадії антигромадської поведінки та моменту початку профілактичної роботи: а) доделіктна профілактика (її завдання не допустити формування у особи антигромадської спрямованості на вчинення адміністративних проступків та інших правопорушень), б) припинення вчинення адміністративного проступку на стадії приготування або замаху, в) профілактичні міри по факту вчиненого адміністративного проступку (вони, насамперед, пов’язані із призначенням адміністративного стягнення), г) профілактичні заходи після вчинення адміністративного проступку (ці заходи спрямовані на недопущення та усунення факторів, які сприяли вчиненню попереднього адміністративного проступку).

На основі вищезазначеного ми пропонуємо ввести в КУпАП статтю “Замах або приготування до вчинення адміністративного проступку.”

У підрозділі III *“Основні напрямки вдосконалення профілактики адміністративних проступків”* представлено Концепцію діяльності органів внутрішніх справ по профілактиці адміністративних проступків.

Профілактика органами внутрішніх справ адміністративних проступків включає: прийняття підзаконних нормативних актів, що регулюють питання профілактики адміністративних проступків (загальна спеціальна профілактика), участь, в межах компетенції, у виявленні та нейтралізації причин вчинення адміністративних проступків, а також сприятливих їм умов, виявлення осіб, вчинки яких указують на реальну можливість переходу на злочинний шлях, вчинення повторних проступ-

ків, тяжких чи особливо тяжких злочинів, надання у відношенні їхнього профілактичного впливу, (у тому числі і шляхом прийняття превентивних адміністративно-правових мір), а також надання позитивного впливу на їхнє найближче оточення (індивідуальна профілактика), виявлення осіб, що замишляють чи підготовляють вчинення адміністративного проступку та вживання заходів по недопущенню переростання наміру в готування до проступку, а підготовчих дій - у вчинення адміністративного проступку.

Також приділено увагу концепції проекту Закону “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків”.

Законопроект містить преамбулу і п'ять розділів. В ньому відзначається, що цей Закон відповідно до Конституції України встановлює: основні цілі, задачі і принципи діяльності державних органів по профілактиці адміністративних проступків; основи взаємодії державної системи профілактики адміністративних проступків з органами місцевого самоврядування; основи правового регулювання державної системи профілактики адміністративних проступків; компетенцію органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері профілактики адміністративних проступків; систему учасників цієї діяльності, їхні правомочності, засновані на законодавстві України; систему заходів профілактики адміністративних проступків і порядок їх здійснення; задачі і форми взаємодії державної системи профілактики адміністративних проступків з недержавними організаціями й установами в діяльності по профілактиці адміністративних проступків; підстави індивідуального профілактичного впливу, гарантії, форми і способи захисту прав і свобод осіб, у відношенні яких він застосовується.

Наприкінці зроблено висновок, що розкриті нами питання в цьому підрозділі мають сприяти більш ефективній роботі держави по профілактиці адміністративних проступків.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на визначення сутності адміністративного проступку, його місця серед інших видів правопорушень, причин вчинення адміністративних проступків та умов, що їм сприяють, а також питань щодо сутності та змісту діяльності по профілактиці адміністративних проступків та основних напрямків щодо її вдосконалення. Основні з них такі:

1. В підсумку про розмежування понять “адміністративний проступок” та “адміністративне порушення” можна сказати наступне: адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративний проступок є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стяг-

нення. Доцільно застосувати при визначенні цього явища термін "адміністративний проступок", а не користуватися двома термінами, як це має місце в чинному КУпАП.

2. Адміністративний проступок має свої специфічні ознаки: суспільна шкідливість, протиправність, винність, карність. Адміністративний проступок - суспільно шкідлива, протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку, встановлений порядок діяльності державних органів та установ і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність, відрізняється від злочину перш за все суспільною шкідливістю, та від дисциплінарного проступку, поняття якого ми сформулювали, як протиправне порушення трудової або службової дисципліни, яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні трудових або службових обов'язків, які визначаються чинним законодавством України, за своїм змістом.

3. Глава 14 КУпАП потребує подальшого вдосконалення та поділення на дві глави: Адміністративні проступки, що посягають на громадський порядок; Адміністративні проступки, що посягають на громадську безпеку.

4. Причини вчинення адміністративних проступків та умови, що їм сприяють мають бути поділені на об'єктивні та суб'єктивні. Окрім цього недоліки у роботі правоохоронних органів мають бути приписані до суб'єктивних умов вчинення адміністративних проступків та поділені на: які залежать від органу та які не залежать від органу. Остання група, в свою чергу, повинна бути поділена на: які залежать від системи, в рамках якої діє орган (підрозділ) та які лежать за межами можливостей даної системи де працює правоохоронний орган.

5. При вивченні особи, що вчинила адміністративний проступок ми повинні спиратися на визначення, яке ми вивели в результаті нашого дослідження. Особа, що вчинила адміністративний проступок - це сукупність біологічних, психологічних, соціальних та інших ознак і зв'язків людини, яка винна в вчиненні діяння, забороненого КУпАП України, тобто вчинила систему дій, заборонених адміністративним законом, та спрямованих на реалізацію спільного для них мотиву та на досягнення спільної цілі.

6. До адміністративної деліктності неможливо примінити термін "попередження", бо попередити можна тільки явище, якого не існує. Адміністративна деліктність існує об'єктивно, тому її не можна попередити, а з нею можна тільки боротися, долати, зводити на нуль. Тому про профілактику адміністративних проступків можна говорити відповідно до всієї їх сукупності. Тобто треба не допускати негативних змін у цьому явищі, (просто говорячи збільшення), а намагатися використовувати його.

7. Профілактика адміністративних проступків має поділятися на такі види: загальносоціальна профілактика, спеціальна профілактика (загальна спеціальна профілактика, профілактика окремих видів адміністративних проступків та “фонових явищ”, індивідуальна профілактика).

8. Індивідуальна профілактика адміністративних проступків має складатися з наступних стадій: а) доделіктна профілактика (її завдання не допустити формування у особи антигромадської спрямованості на вчинення адміністративних проступків та інших правопорушень); б) припинення вчинення адміністративного проступку на стадії приготування або замаху; в) профілактичні міри по факту вчиненого адміністративного проступку (вони, насамперед, пов’язані із призначенням адміністративного стягнення); г) профілактичні міри після вчинення адміністративного проступку (ці заходи спрямовані на недопущення та усунення факторів, які сприяли вчиненню попереднього адміністративного проступку).

9. На основі вищезазначеного, в КУпАП ввести статтю “Замах або приготування до вчинення адміністративного проступку.”

10. Потребує вдосконалення державна система профілактики адміністративних проступків та діяльність певних суб’єктів держави щодо здійснення цієї діяльності.

11. Дисертантом представлені до розгляду “Концепція діяльності органів внутрішніх справ по профілактиці адміністративних проступків”, концепція проекту Закону “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків” та безпосередньо Проект Закону України “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків” для подальшого законодавчого закріплення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Бугайчук К.Л. Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. - С. 54-58.
2. Бугайчук К.Л. Особа порушник норм адміністративного права та його протиправна поведінка // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 18 - С. 35-40.
3. Бугайчук К.Л. Щодо сутності та системи профілактики адміністративних проступків // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 19 - С. 314-321.

АНОТАЦІЇ

Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2002.

Дисертацію присвячено аналізу сутності адміністративного проступку, та організаційно-правових заходів їх профілактики.

В роботі досліджено поняття адміністративного проступку як соціального та правового явища, його місця серед інших правопорушень, також визначено сутність складу адміністративного проступку його структуру та значення. В дисертаційному дослідженні проаналізовано причини вчинення адміністративних проступків та умов, що їм сприяють. Також досліджено особу, яка вчинила адміністративний проступок та її протиправну поведінку. Дається детальне дослідження профілактики адміністративних проступків, її змісту та видів. Визначаються головні заходи щодо профілактики адміністративних проступків.

В роботі автор формулює пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у відношенні діяльності по профілактиці адміністративних проступків. Зокрема дисертантом представлені до розгляду “Концепція діяльності органів внутрішніх справ по профілактиці адміністративних проступків”, Концепція проекту Закону “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків” та безпосередньо Проект Закону України “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків” для подальшого законодавчого закріплення.

Ключові слова: адміністративний проступок, склад адміністративного проступку, причини, умови, особистість, протиправна поведінка, профілактика, попередження, спеціальна профілактика, загальносоціальна профілактика, профілактичні заходи.

Бугайчук К.Л. Административные проступки: сущность и организационно-правовые меры их профилактики. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2002.

Диссертация посвящена анализу сущности административного проступка, и организационно-правовых мер по их профилактике.

В работе исследованы понятия административного проступка как социального и правового явления, его места среди других правонарушений. Проанализировано отличие административного проступка от административного правонарушения, а также от преступления и дисциплинарного проступка. Автор исследует и выделяет основные виды административных проступков и их особенности. Определена сущность состава административного проступка его структура и значение.

В диссертационном исследовании проанализированы причины совершения административ-

ных проступков и условий, которые им способствуют. На основе анализа статистических данных и законодательной базы, сделан вывод, что причины совершения административных проступков и условия, которые им способствуют классифицируются по признакам объективности и субъективности. Также исследована личность, которая совершила административный проступок и ее противоправное поведение, которое автор исследует с позиций статики и динамики.

Проведено детальное исследование профилактики административных проступков. Эту категорию мы определяем как социально направленную деятельность государства и его органов и их должностных лиц, общественных организаций и отдельных граждан по выявлению причин и условий совершения административных проступков, ликвидации факторов, которые способствуют формированию антиобщественной установки личности, ликвидации административной деликтности как социального явления, и обеспечению во время осуществления такой деятельности, прав и свобод граждан.

Помимо этого исследуются ее содержание и виды – это общесоциальная и специальная профилактика. Специальная профилактика, в свою очередь состоит из общеспециальной профилактики, профилактики отдельных групп административных проступков и “фоновых явлений” и индивидуальной профилактики. Определяются основные направления и меры по профилактике административных проступков.

В работе автором сформулированы предложения относительно усовершенствования действующего законодательства в отношении деятельности по профилактике административных проступков. В частности диссертантом предоставлены к рассмотрению “Концепция деятельности органов внутренних дел по профилактике административных проступков”, Концепция проекта Закона “Об основах государственной системы профилактики административных проступков” и непосредственно Проект Закона Украины “Об основах государственной системы профилактики административных проступков для дальнейшего законодательного закрепления.

Ключевые слова: административный проступок, состав административного проступка, причины, условия, личность, противоправное поведение, профилактика, предупреждение, специальная профилактика, общесоциальная профилактика, профилактические меры.

Bugaichuk K.L. Administrative misdemeanors: essence and organization-law measures of their prophylactics. – Manuscript.

Dissertation for getting a scientific degree of Candidate of Science in Law in specialty 12.00.07 Theory of management; administrative law and process; the financial law. – National university of Internal affairs, Ukraine, Kharkov, 2002.

Dissertation is devoted to the analysis of essence of administrative misdemeanor and organization-law measures of their prophylactics.

The thesis investigates the essence of administrative misdemeanor as social and law phenomenon, its place among other misdemeanors, it also defines corpus administrative delicti, its structure and significance. The dissertation analyses the reasons of committing administrative misdemeanors and conditions that promote to them. It also investigates the personality, which committed administrative misdemeanor and its illegal behavior. It gives the detailed investigation of the prophylactics of administrative misdemeanors, its content and varieties. It defines the main measures of prophylactics of administrative misdemeanors.

The author formulates suggestions in improvement of existing legislation in relation to the activity on prophylactics of administrative misdemeanors. In particular the author of dissertation presents for consideration the “Concept of the activity of organs of internal affairs on prophylactics of administrative misdemeanors”, Concept of the law draft “About foundations of the state system in prophylactics of administrative misdemeanors” and directly the draft of the law of Ukraine “About foundations of the state system in prophylactics of administrative misdemeanors” for the further legislative consolidation.

Key words: administrative misdemeanor, corpus administrative delicti, reasons, conditions, personality, illegal behavior, prophylactics, prevention, special prophylactics, general-social prophylactics, prophylactic measures.