

УДК 342.951

Н.С. ВАСИЛЬЄВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРОФІЛАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ

***Ключові слова:** профілактика, правопорушення, сільське господарство, профілактичні заходи, адміністративно-правова протидія, правове регулювання*

В умовах розвитку в Україні демократичної, соціальної та правової держави постало нагальне питання щодо реформування системи органів державної влади, а саме змісту їх діяльності. Перегляду потребують їх повноваження, форми та методи діяльності, організаційна структура тощо. Одним із важливих напрямків такого реформування є надання пріоритету в діяльності суб'єктів владних повноважень профілактичній роботі, тобто діяльності, спрямованій на виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню проступків, їх усунення, формування правосвідомості громадян. Однією з груп таких суб'єктів, профілактична робота яких потребує переосмислення, є суб'єкти адміністративно-правової протидії правопорушенням у сільському господарстві.

Зміст профілактики, як одного з напрямків управлінської діяльності, розглядався такими вченими, як Г.А. Аванесов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, О.П. Беца, К.Л. Бугайчук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, О.П. Ключніченко, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, В.М. Кудрявцев, Д.М. Лук'янець, Г.М. Мінковський, Л.Л. Попов, О.І. Остапенко та іншими. Проте, на сьогоднішній день у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на її поняття та особливості. Тому метою статті є визначення поняття, особливостей та видів профілактики адміністративних

правопорушень у сільському господарстві. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати погляди науковців на поняття профілактики правопорушень; визначити поняття та ознаки профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві; розкрити особливості вказаної профілактики; з'ясувати види профілактичних заходів у сфері сільськогосподарської діяльності; проаналізувати повноваження суб'єктів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сільському господарстві щодо здійснення профілактичної роботи.

У загальному вигляді під профілактикою прийнято розуміти соціально спрямовану діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян щодо виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють ліквідації адміністративної деліктності як соціального явища, та забезпечення, під час здійснення такої діяльності, прав та свобод громадян [1, с.206–207]. Тобто, зміст профілактики зводиться до державновладної діяльності з виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень.

На думку О.М. Ключєва, профілактика адміністративних правопорушень є «інтегрованою, багаторівневою взаємодією та взаємозалежністю елементів системи, яка створена для здійснення функцій боротьби із протиправними вчинками» [2]. Дане визначення є занадто узагальненим та характеризує профілактику не як державновладну діяльність, а як управлінську систему, яка займається боротьбою з правопорушеннями. Така система включає в себе сукупність органів державної влади та здійснювану ними роботу з усунення протиправних явищ. Така характеристика профілактики є не зовсім вірною, оскільки, в першу чергу, це діяльність, а не сукупність елементів, за допомогою яких вона реалізується.

На думку інших вчених профілактика адміністративних правопорушень – це методо-

логічно складне суспільне явище, яке охоплює багаторівневу систему заходів, що проводяться державними, недержавними органами та установами, громадськими формуваннями та окремими громадянами з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують правопорушення, пошуку шляхів, засобів ефективного впливу на потенційного правопорушника [3, с.146]. На відміну від попередніх визначень, у даному випадку робиться акцент не лише на діяльності органів державної влади з виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, але й на діяльність інших суб'єктів (недержавних органів та установ, громадських формувань, громадян) у даному напрямку.

Проаналізувавши вказані визначення профілактики правопорушень, можна виділити такі її основні ознаки:

- це діяльність, яка включає в себе сукупність заходів управлінського характеру;
- мета такої діяльності полягає у виявленні та усуненні причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень;
- здійснюється органами державної влади, недержавними органами та установами, громадськими організаціями, громадянами;
- реалізується шляхом впливу на правосвідомість громадян;

Враховуючи вказані ознаки, профілактику адміністративних правопорушень можна визначити як діяльність органів державної влади, недержавних органів та установ, громадських організацій та громадян, яка полягає в реалізації комплексу заходів із впливу на правосвідомість громадян з метою виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень.

Щодо профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві, то їй притаманні усі загальні ознаки, але вона має й ряд особливостей. Вони пов'язані, перш за все, з суб'єктним складом, його повноваженнями, формами та методами профілактичної

роботи. Крім того, особливістю даної профілактики є види суспільних відносин, де можуть бути вчинені проступки в сільському господарстві, на запобігання яким спрямована профілактична робота. Це можуть бути суспільні відносини, пов'язані з використанням ресурсів навколишнього природного середовища, посівом і збором урожаю, перевезенням продукції через державний кордон тощо.

Наступна особливість профілактики правопорушень у сільському господарстві полягає в тому, що сьогодні у нашій державі є досить велика кількість її суб'єктів. До них входять як державно-владні суб'єкти (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна інспекція сільського господарства України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України тощо), так і різноманітні громадські організації та громадяни, які діють на добровільних засадах. При цьому повноваження органів державної влади на вчинення профілактичних заходів мають бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

Ще одна особливість профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві полягає в її залежності від соціально-економічного розвитку держави. Саме соціально-економічні фактори впливають на кількість вчинюваних правопорушень і, у зв'язку з цим, на зміст і кількість необхідних заходів впливу на правосвідомість громадян.

Враховуючи вказані особливості, профілактику адміністративних правопорушень у сільському господарстві можна визначити як зумовлену соціально-економічним розвитком держави діяльність її уповноважених органів, громадських організацій та громадян з виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень у сільському господарстві, а також формування правосвідомості громадян на дотримання чинного законодавства при занятті сільськогосподарською діяльністю.

В науці адміністративного права прийнято виділяти декілька видів профілактичної роботи.

Їх кількість та суть по-різному трактуються вітчизняними науковцями. Так, С.О. Сафронів стверджував, що профілактику адміністративних правопорушень слід розглядати в трьох аспектах: 1) попередження правопорушення; 2) запобігання йому; 3) припинення правопорушення [4, с.83]. Така думка є досить спірною, оскільки припинення правопорушення лише в деякій мірі є заходом профілактики, а за своїм змістом скоріше буде відноситися до заходів адміністративного припинення. Це впливає з того, що профілактична робота спрямована на формування правосвідомості громадян до вчинення проступку, а припинення може виступати заходом процесуального примусу, що впливає на правосвідомість вже після скоєння правопорушення.

На думку В.М. Бабакіна, профілактичні заходи протидії адміністративним правопорушенням можна об'єднати й у такі блоки: загальні заходи; індивідуальні заходи; організаційні та правові заходи; спеціальні заходи [5]. Така класифікація заходів профілактики є не зовсім вдалою, оскільки поєднує в собі різні критеріями, за якими виділені елементи. Тут присутні такі критерії, як об'єкт профілактики та зовнішнє вираження. Крім того, за такою класифікацією досить важко прослідкувати суть заходів.

Більш вдалою є думка А.А. Трофімчука, який до основних видів профілактики правопорушень відносить профілактику випередження, спрямовану на попередження виникнення протиправних явищ і процесів у суспільному житті; профілактику обмеження, що перешкоджає поширенню протиправних об'єктів на тих чи інших рівнях суспільства, детермінації окремих видів правопорушень та формуванню типових рис різних категорій правопорушників; профілактику усунення – таку діяльність суб'єктів, яка зменшує протиправні об'єкти і попереджує нову активізацію їхньої дії; профілактику захисту – сукупність заходів, що здійснюються з метою ліквідації умов, які сприяють вчиненню правопорушень [6, с.12]. Дана класифікація є досить повною

та детально відображає суть профілактики. Проте необхідно зазначити, що вона включає лише заходи, спрямовані на боротьбу з негативними проявами. Її доцільно доповнити заходами формування правосвідомості громадян, спрямованими на проведення роз'яснювальної роботи серед населення з метою доведення до них засад правомірної поведінки. Також до вказаних видів профілактики можна додати контролюючу діяльність, яка спрямована на перевірку стану розвитку певної сфери суспільних відносин.

Види профілактичної роботи в різних сферах є досить подібними та відрізняються лише тими заходами, які можуть бути реалізовані лише у відповідній сфері. Проаналізувавши наведені точки зору щодо видів заходів профілактики, враховуючи специфіку правопорушень у сільському господарстві, можна виділити такі види профілактичних заходів у даній сфері:

- формування правосвідомості громадян на дотримання чинного законодавства з питань заняття сільськогосподарською діяльністю;
- контрольно-наглядова діяльність, яка направлена на перевірку стану дотримання суб'єктами господарювання правових норм;
- попередження вчинення адміністративних правопорушень;
- обмеження поширення протиправних об'єктів та дій;
- усунення негативних факторів заняття сільськогосподарською діяльністю;
- ліквідація умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сільському господарстві.

Сьогодні у нашій державі вироблено досить багато форм реалізації вищевказаних видів профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві. Вони визначені для кожного суб'єкта такої роботи у відповідних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах.

Так, наприклад, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який

забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, належать: а) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; б) внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо: приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель; припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону, тощо; в) одержання в установленому законодавством порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власників і користувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань; г) видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок відповідно до затверджених в установленому законом порядку проектів [7] тощо. Тобто, профілактична робота центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (Державне агентство земельних ресурсів України, Державна інспекція сільськогосподарства України), зводиться до того, що він контролює процеси використання та охорони земель, виявляє їх недоліки та фактори, які провокують їх виникнення, усувають їх, видають спеціальні дозволи на зняття та перенесення ґрунтового покриття, розробляють проекти нормативно-правових актів щодо врегулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає, що орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю), в рамках профілактичної роботи, має право: вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодав-

ства; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю); відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), відповідно до закону; надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків [8] тощо. Профілактична робота даних суб'єктів полягає в перевірці діяльності суб'єктів господарської діяльності на відповідність чинному законодавству, виявленні та усуненні недоліків та факторів, що їх зумовили, видачі обов'язкових вказівок про усунення певних порушень.

Держсільгоспінспекція України відповідно до покладених на неї завдань виконує таку профілактичну роботу: організовує та здійснює державний нагляд (контроль); забезпечує видачу дозвільних документів, сертифікатів, ліцензій, передбачених законодавством; здійснює сертифікацію насіння і садивного матеріалу сільськогосподарських рослин, призначених для реалізації на території України та міжнародної торгівлі з видачею сертифікату Організації економічного співробітництва та розвитку, та сертифікату Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння; аналізує, узагальнює зведені матеріали щодо проведення декларування сільськогосподарської продукції, у тому числі зернових культур, та подає відповідну інформацію про декларовану продукцію; організовує і координує проведення державного моніторингу ринку сільськогосподарської продукції і сировини; забезпечує проведення експертизи свіжої та переробленої сільськогосподарської продукції [9] тощо.

Державна ветеринарна та фіто санітарна служба України відповідно до покладених на неї завдань здійснює таку профілактичну роботу: розробляє, затверджує та здійснює в межах своїх повноважень ветеринарно-санітарні заходи, заходи з метою охорони території України від занесення особливо небезпечних збудників хвороб, включених до списку

МЕБ, з територій інших держав або карантинних зон; аналізує причини виникнення інфекційних та інших хвороб, недугів тварин і розробляє рекомендації щодо їх ліквідації та профілактики; організовує роботу з проведення аналізу ризику та здійснює управління ризиком хвороб тварин; здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) харчової продукції, бере участь у розробленні обов'язкових параметрів безпечності та якості харчових продуктів [10] тощо.

Проаналізувавши чинне законодавство з питань профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві, можна зробити висновок, що сьогодні органи державної влади, що займаються протидією вказаним проступкам, реалізують досить широке коло профілактичних заходів, спрямованих на виявлення відхилень від правових норм при занятті сільськогосподарською діяльністю, усунення причин та умов, що сприяли їх виникненню, надання суб'єктам певних прав чи їх обмеження, спрямування сільськогосподарської діяльності в правовому руслі тощо. У той же час необхідно зазначити, що ці заходи не виділені серед усього масиву їхньої роботи, що має наслідком втрату пріоритетності профілактичної роботи. Крім того, чинним законодавством не передбачено порядок реалізації профілактичної роботи в сфері протидії адміністративним правопорушенням у сільському господарстві.

У зв'язку з цим доцільним є виокремлення в положеннях про відповідні органи державної влади правових норм, які б закріплювали зміст і порядок реалізації профілактичних заходів у сільськогосподарській сфері. Крім того, доцільно передбачити відповідальність органів державної влади та їх посадових осіб за неналежне виконання профілактичної роботи. Важливим кроком на шляху формування ефективної системи профілактики адміністративних правопорушень стало би прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень».

ЛІТЕРАТУРА

1. Соха С. І. Профілактика адміністративних правопорушень: поняття та зміст / С. І. Соха // Митна справа. – 2014. – № 2 (92). – Ч. 2. – С. 206–211.
2. Ключев О. М. Сутність та загальна характеристика профілактичної діяльності на місцевому рівні / О. М. Ключев // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 76–79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06komnmr.pdf>.
3. Комарницька І. І. Поняття та особливості профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності / І. І. Комарницька // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2014. – № 1. – С. 145–147.
4. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ України / С. Сафронов // Право України. – 2002. – № 2. – С. 82–85.
5. Бабакін В. М. Поняття та система заходів профілактики правопорушень у сфері пасажирських та вантажних перевезень / В. М. Бабакін // Право і безпека. – 2010. – № 1.
6. Трофімчук А. А. Профілактика адміністративних правопорушень у сфері виготовлення, гуртової та роздрібною торгівлі аудіовізуальною продукцією : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. А. Трофімчук. – Л., 2009. – 18 с.
7. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» : від 19.06.2003 р., № 963–IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
8. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р. № 877–V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
9. Указ Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» : від 13.04.2011 р., № 459/2011 [Електронний ресурс].

ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>.

10. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну ветеринар-

ну та фітосанітарну службу України» : від 13.04.2011 р., № 464/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464/2011>.

Васильєва Н. С. Профілактика адміністративних правопорушень у сільському господарстві: поняття, особливості та види / Н. С. Васильєва // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 63–68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_12.pdf

Проаналізовано погляди науковців на поняття профілактики правопорушень. Визначено поняття та ознаки профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві. Досліджено особливості вказаної профілактики. З'ясовано види профілактичних заходів у сфері сільськогосподарської діяльності. Проаналізовано повноваження суб'єктів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сільському господарстві щодо здійснення профілактичної роботи. Визначено недоліки правового регулювання профілактики адміністративних правопорушень у сільському господарстві та запропоновано шляхи їх подолання.

Васильєва Н.С. Профилактика административных правонарушений в сельском хозяйстве: понятие, особенности и виды

Проанализированы взгляды ученых на понятие профилактики правонарушений. Определено понятие и признаки профилактики административных правонарушений в сельском хозяйстве. Исследованы особенности указанной профилактики. Выявлены виды профилактических мер в сфере сельскохозяйственной деятельности. Проанализированы полномочия субъектов административно-правового противодействия правонарушениям в сельском хозяйстве по осуществлению профилактической работы. Определены недостатки правового регулирования профилактики административных правонарушений в сельском хозяйстве и предложены пути их преодоления.

Vasilyeva N.S. Prevention of Administrative Offenses in Agriculture: Concept, Features and Views

The views of scholars on the concept of offenses prevention are analyzed. The concept and features of administrative offenses prevention in agriculture are defined. The features of indicated prevention are characterized. The types of prevention activities in the field of agriculture are determined. We analyzed the subjects' powers of administrative and legal counteraction to offense in agriculture to implement prevention activities. We determined deficiencies of legal regulation of administrative offenses prevention in agriculture and proposed ways to overcome them.