

## ДЕФЕКТИ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: КОРУПЦІЙНІ ЗАГРОЗИ ТА МЕТОДИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

*Розглянуто проблеми практичної реалізації законодавства України про адміністративні правопорушення через призму судової й юрисдикційної право-реалізації. Окреслено головні проблеми, що виникають під час практичної реалізації диспозитивності правозастосування суддями, й встановлено, який вплив матиме гармонізація вітчизняної правової системи з загальними постулатами преюдиційності як правового інституту. Наведено практичні методи забезпечення уніфікації процесуальних актів у межах інституційно-категоріальної форми проваджень.*

**Ключові слова:** *преюдиція, запобігання, дефекти, уніфікація, диспозитивність.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державотворення, зокрема в умовах обрання Україною євроінтеграційного напрямку розвитку, національна правова система постає перед низкою викликів, зумовлених варіативними об'єктивними, соціально-правовими та політичними чинниками, до яких необхідно віднести низький рівень превентивного та правокорекційного впливу, який здійснюється через практичну реалізацію положень законодавства про адміністративну відповідальність, зокрема детерміновану певною анемічністю правових конструкцій у цій сфері й епісоціальним феноменом корупції, який простежується у сфері виконання юрисдикційно-правових функцій носіями владних повноважень.

**Стан дослідження.** Окремим аспектам проблематики цієї статті було приділено увагу в спеціалізованих наукових розвідках М. І. Мельника [1], Є. В. Невмержицького [2], О. М. Охотнікової [3].

**Мета** статті – визначити головні напрями та практичні заходи для підвищення ефективності реалізації положень національного законодавства про адміністративну відповідальність задля досягнення якіснішого показника превенції й правокорекції, зокрема у сфері практичного правозастосування та функціонування національної системи судочинства. Заради досягнення цієї мети буде здійснено ідентифікацію судової преюдиції та виявів анемічності актуальних правових конструкцій як правових інститутів, цілеспрямований вплив на які

спрямований на підвищення загальної ефективності судочинства й адміністративного правозастосування.

**Виклад основних положень.** Комплексний аналіз позицій вітчизняних дослідників права засвідчує безпеліційність твердження про низький ступінь ефективності правокорекційної ролі, яку в сучасному правовому полі України виконує саме законодавство про адміністративну відповідальність порівняно з індіферентними галузями права. На нашу думку, вказана обставина переважно детермінована низкою чинників, які, з метою підвищення ефективності доктринального аналізу й послідовного, системного їх відображення, буде згруповано у 3 підсистеми:

1. Нормативні та процедурні дефекти.

2. Дефекти соціальної перцепції суті, значення та ролі адміністративно-правових заходів.

3. Деліквентні чинники корупційного типу.

До першої категорії дефектів потрібно віднести недосконалість нормативно-правової регламентації окремих аспектів застосування норм законодавства про адміністративну відповідальність. Для прикладу розглянемо процедуру притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила діяння, передбачене ч. 1 ст. 130 КУпАП, у виді керування транспортним засобом у стані сп'яніння. Обрання саме цього виду адміністративного правопорушення було здійснено з огляду на його високий рівень соціальної небезпечності, значний розмір адміністративного стягнення з безальтернативністю санкції статті (600 н. м. д. г. з позбавленням права на керування т. з. на 1 рік) та суттєву поширеність цього виду адміністративного делікту в умовах сучасності.

Відповідно до положень ст. 221 КУпАП, розгляд справ про адміністративні правопорушення за ознаками ст. 130 КУпАП віднесено до компетенції місцевих загальних судів. Отже, органи Національної поліції у цій категорії проваджень лише фіксують факт та обставини правопорушення, після чого справа передається до суду.

Складність вказаної категорії провадження пов'язана з тим, що відповідно до положень ст. 38 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення, яка розглядається місцевими загальними судами, повинна бути вирішена (шляхом винесення відповідної постанови) не пізніше трьох місяців із моменту вчинення правопорушення (у нашому випадку – складення протоколу про адміністративне правопорушення). Однак цього строку, незважаючи на первинну мету законодавця, яку мали при його встановленні (недопущення невинуватого затягування проваджень та досягнення відчуття неминучості відпові-

дальності особи за скоєне правопорушення) об'єктивно недостатньо для повноцінної реалізації положень чинного законодавства. Зокрема після складення відповідного протоколу про адміністративне правопорушення останній передається з рапортом поліцейського у відділ адміністративної практики (спеціальний підрозділ у складі УПП, який повинний аналізувати адмінматеріали й ідентифікувати потенційні недоліки останніх для їх подальшого усунення). Отже, відбувається практична пролонгація з моменту складення протоколу до моменту його фактичного одержання судом аж до двох тижнів (зокрема через відсутність детальної регламентації методів та строків передачі адмінматеріалів у судові органи).

Суддя після одержання матеріалів про адміністративне правопорушення визначає дату та час підготовчого засідання, яке повинне бути інтегровано в щільний графік судових засідань суду. Після визначення конкретної дати судового засідання, відповідно до вимог КУпАП, відбувається повідомлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, про дату, місце та час судового засідання. У разі першої неявки особи-правопорушника на судові засідання судова практика свідчить про винесення суддею ухвали про відкладення судового засідання, внаслідок чого попередній алгоритм повідомлення повторюється.

Як вбачається з наведеного, станом на момент розгляду справи по суті (друге судові засідання) з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення спливає від одного місяця до 6 тижнів. Фактично для розгляду справи в судді залишається лише близько півтора місяця. Ця тривалість, на перший погляд, є достатньою, з урахуванням необхідних процесуальних дій, які необхідно провести під час засідання (допит свідків, особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, витребування записів з нагрудних і транспортних відеореєстраторів працівників поліції). Втім, як свідчить практика, можливість об'єктивного розгляду справи судом нівелюється у разі, якщо особа застосовує інструмент, який передбачено ч. 1 ст. 268 КУпАП: «Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи».

Отже, як вбачається з наведеної норми, у разі одержання судом клопотання про відкладення розгляду справи від особи-правопорушника чи його захисника, суддя зобов'язаний розглянути таке

клопотання та винести ухвалу про відкладення судового засідання у разі встановлення таких фактів: 1) клопотання подано завчасно (тобто до моменту судового засідання); 2) клопотання є вмотивованим (є підстави вважати, що неможливість явки особи в судове засідання відбулась із поважних причин). Водночас законодавцем не визначено обмежень стосовно використання цього права правопорушником, що через призму строків, установлених у ст. 38 КУпАП, створює реальні умови для уникнення відповідальності за вчинений делікт.

Водночас навіть без застосування вказаного методу ухилення від відповідальності за правопорушення, повноцінна реалізація заходів адміністративно-правового впливу під час розгляду справи судом зводиться нанівець можливістю апеляційного оскарження постанови у справі. Так, навіть, якщо судом першої інстанції було винесено постанову, якою особу визнано винною у вчиненні правопорушення, внесення апеляційної скарги, у порядку, визначеному КАС України, наряду з істотною завантаженістю судів апеляційної інстанції, унеможлиблює набуття рішенням суду (незалежно від змісту та правової модальності останнього) законної сили до спливу тримісячного строку, про який зазначає КУпАП.

Тобто після внесення апеляційної скарги, мотивувальна частина якої може містити абстрактне формулювання на кшталт «...допущено порушення матеріального та процесуального права», «...рішення винесено без повного, всебічного та неупередженого дослідження обставин справи» тощо, апелянт, дочекавшись спливу строку, в межах якого може бути накладено адміністративне стягнення, вносить в апеляційний суд клопотання про закриття провадження на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП, яким передбачено, що провадження у справі підлягає закриттю у зв'язку зі спливом указаних строків.

Як вбачається з наведеного, доцільним вважаємо внесення змін у положення ст. 38 КУпАП у виді можливості пролонгації строків накладення адміністративного стягнення за вмотивованою ухвалою судді, або ж вказівка у положенні ч. 1 ст. 268 КУпАП на те, що у разі першої неявки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи її захисника у судове засідання, наряду з ухвалою про відкладення засідання у справі, суддею постановляється ухвала, якою витребовуються всі наявні докази у справі, зокрема пояснення особи-правопорушника, що дасть змогу розглядати справу по суті у повторному засіданні, мінімізувавши можливість зловживання наданим процесуальним правом на відтермінування дати засідання.

Щодо другої категорії недоліків процедури притягнення до адміністративної відповідальності, яку нами визначено як порушення

соціальної перцепції адміністративної відповідальності, то зазначимо, що і у розумінні середньостатистичного громадянина, і, на думку більшості науковців адміністративно-юрисдикційні провадження за своїм змістом і наслідками становлять певну маргінальну, субсидіарну форму відповідальності, залишкову стосовно кримінально-правової складової.

Потрібно вказати, що цей підхід є неприпустимим, оскільки, незважаючи на значне відставання адміністративних деліктів від співмірних за ознаками об'єктивної сторони кримінальних правопорушень (стосовно деструктивності суспільно небезпечних наслідків), валовий обсяг зареєстрованих правопорушень становить левову частку всього масиву зареєстрованих правопорушень, істотно перевищуючи за кількісними показниками альтернативні галузеві форми протиправної поведінки фізичних осіб, формуючи основу подальшої девальвації вимог закону як індикатора коректності поведінки учасників соціальної комунікації.

Указана обставина потребує внесення істотних коректив у санкції статей КУпАП, зокрема у формі інтенсифікації заходів адміністративно-правового впливу та виключення попередження (як самостійної форми стягнення) з номенклатури ст. 24 КУпАП.

Завершальний дефект законодавства про адміністративну відповідальність, який хоча і був нівельований комплексними адміністративними реформами, які проводились та досі відбуваються в Україні, зберігає свій негативний вплив на загальну ситуацію стосовно правоохоронних процесів – корупція як всеохоплююче й інтегративне явище, деструктивні вияви котрого простежуються на всіх рівнях соціально-правової організації. В ретроспективі корупційні вияви у сфері реалізації заходів адміністративно-правового впливу набували вражаючих масштабів, оскільки працівникам правоохоронних органів істотно розширювались межі застосування положень ст. 258 КУпАП (випадки, коли протокол про адміністративні правопорушення не складається), наслідком чого були пропозиції правопорушнику «сплатити штраф на місці вчинення правопорушення».

На сучасному етапі слід зазначити, що вияви «дрібної побутової корупції» за участю працівників Національної поліції є винятковими виявами рудиментальних дефектів, допущених недосконалістю «перестатейних» заходів. Утім інколи виявляють факти протиправного, зокрема корупційного, сприяння уникненню реального покарання за вчинені правопорушення, насамперед у сфері порушення правил дорожнього руху. На попередньо вказаному прикладі (ст. 130 КУпАП) можемо визначити типові схеми корупційного впливу на процедуру реалізації заходів адміністративно-правового впливу:

1. Підкуп чи інші форми впливу на об'єктивність судді (відбувається дуже рідко через недостатній розмір потенційного стягнення та мають зазвичай характер зловживання впливом та адміністративного тиску на особу судді).

2. Підкуп працівників спеціалізованих медичних закладів із метою допущення порушень під час перевірки особи водія на стан сп'яніння (забір недостатньої кількості чи обсягу зразків біологічного середовища, допущення помилок під час складення медичного висновку, заміна біологічного середовища тощо).

**Висновки.** Актуальний стан формального закріплення та реалізації законодавства України про адміністративну відповідальність містить значну кількість недоліків, які суттєво девальвують значення цієї компоненти правоохоронного механізму в системі національного права. Основним методом зміцнення позицій адміністративної відповідальності у призмі правового регулювання є комплексні правові дослідження у вказаній сфері й їх подальше врахування у контексті нормотворчої та правозастосовної діяльності, що неодмінно дасть змогу досягнути якісно вищого рівня ефективності цієї галузі права.

1. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М. І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

2. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.

3. Охотнікова О. М. Аналіз стану та шляхи посилення боротьби з корупцією в Україні / О. М. Охотнікова // Науковий вісник: зб. наук. праць Академії державної податкової служби України. – 2014. – № 3 (37). – С. 224–230.

**Кисиль Р.-В. В. Дефекты современного законодательства об административной ответственности: коррупционные угрозы и методы их преодоления**

*Рассматриваются вопросы практической реализации законодательства Украины об административных правонарушениях сквозь призму судебной и юрисдикционной правореализации. Определены ключевые проблемы, возникающие в ходе практической реализации диспозитивности правоприменения судьями, и установлено влияние, оказываемое гармонизацией отечественной правовой системы с общими постулатами правовой преюдиции как института права. Приведены практические методы обеспечения унификации процессуальных актов в пределах институционально-категориальной формы судопроизводства.*

**Ключевые слова:** *преюдиция, предотвращение, дефекты, унификация, диспозитивность.*

**Kisil R.-V. V. Defects of modern law of administrative responsibility: corruption threats and methods of counteraction**

*In accordance to the modern trends in legal science, those are inspired by actual state of legal system of Ukraine, with the diversity of it's current problems, scientific researches should be aimed to reach certain goal, attached to leveling up the status of the law as the social institute in that or other way required. Complex analysis of national scientific-legal system represents a total lack of practical, and what's important, – innovational recommendations, that are have to be produced by modern science to resolve serious problems, that are happen to occur in the process of governance on different institutional levels. Assuming that the represented obstacle is totally inappropriate for highly developed and democratic state that Ukraine is stated to be in the modern world, in accordance to the practical needs of national law-enforcement system, that were underlined during the empirical processes of cooperation with different administrative bodies and their public officers, the goal of modernization of the very basis of law-realization procedure has been designated.*

*According to the information, obtained as the result of the vast social-analytical researches, national legal system suffers an immeasurable destructive affect from law-offences, that are committed by state officers, who substitute the interests of society by their own, usually material needs that are been satisfied with the help of authority functions officially given to them by the state institutions. This article represents the brief version of the methods and means that are needed for complex prevention and law-enforcement affect to take its place in actual condition of Ukraine, especial in the judicial system of our country (in the process of the administrative law realization).*

**Key words:** *prejudition, prevention, negative features, unification, dispositiveness.*

*Стаття надійшла 11 жовтня 2017 р.*

УДК 342.95

**М. В. Ковалів**

**ПРАВООХОРОННІ (ПОЛІЦЕЙСЬКІ) ЗАХОДИ  
РЕАГУВАННЯ НА ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*Порушено питання, яке стосується правоохоронних заходів реагування на правопорушення. Розглянуто повноваження правоохоронних органів (Національної поліції й її посадових осіб тощо) у сфері адміністративної відповідальності, зокрема заходів реагування на правопорушення. Охарактеризовано поліцейські превентивні заходи та поліцейські заходи адміністративного примусу.*

**Ключові слова:** *публічний порядок, Національна поліція, правоохоронний орган, превентивні заходи.*