

ПРОБЛЕМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА РЕЦИДИВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

PROBLEMS OF RESPONSIBILITY FOR RECURRENCE OF ADMINISTRATIVE OFFENSE

Гулак Л.С., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Національний університет «Львівська політехніка»

У статті розглядається проблема відповідальності за рецидив адміністративного правопорушення в контексті чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проведено комплексний аналіз поняття рецидиву правопорушень у контексті реформування законодавства про адміністративну відповідальність та розробки теоретичних аспектів цього правового інституту щодо подальшого вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства. Зазначено, що адміністративні правопорушення різноманітні за змістом, спрямованістю, суб'єктивним складом, що впливає на конструювання юридичних складів адміністративних правопорушень і правову оцінку вчинених протиправних діянь. Розумінню такого розмаїття сприяють обґрунтовані у доктрині класифікації адміністративних правопорушень на основі численних критеріїв. Серед них помітне місце займає кількісний критерій, оскільки особа може здійснювати не одне, а кілька адміністративних правопорушень. Використання натепер у Кодексі України про адміністративні правопорушення ознаки повторності як підстави призначення суворішого покарання не дає можливості досягти потрібного результату. Практично вид і розмір покарання залежить від повторного скоєння адміністративних правопорушень. Неодноразовість скоєння адміністративного правопорушення незалежно від наявності ознаки однорідності має підвищений ступінь небезпеки і зумовлює необхідність застосування більш радикальних заходів відповідальності. Сьогодні необхідні нові підходи до запобігання адміністративним деліктам, нові заходи боротьби з рецидивною адміністративною деліктністю. Основна ідея протидії рецидивній деліктності полягає в орієнтації всього суспільства та держави на необхідність довгострокової, послідовної, комплексної, контрольованої боротьби з нею. Однією з причин вчинених рецидивних адміністративних правопорушень є недостатня ефективність покарання, невідповідність ступеню суспільної небезпеки.

Ключові слова: адміністративний делікт, рецидив, адміністративна відповідальність, адміністративні санкції, суспільна небезпека.

The article considers the problems of liability for recidivism of an administrative offense in the context of the current Code of Ukraine on Administrative Offenses. A comprehensive analysis of the concept of recidivism in the context of reforming the legislation on administrative liability and the development of theoretical aspects of this legal institution for further improvement of administrative tort law. It is noted that administrative offenses are diverse in content, focus, subject composition, which affects the construction of legal structures of administrative offenses and the legal assessment of illegal acts. An understanding of this diversity is facilitated by doctrinal classifications of administrative offenses based on a number of criteria. Among them, the quantitative criterion occupies a prominent place, as a person can commit not one but several administrative offenses. The current use in the Code of Ukraine on Administrative Offenses of the sign of repetition as a basis for the imposition of a more severe punishment does not allow to achieve the desired result. In practice, the type and amount of punishment depends on the re-commission of administrative offenses. The repeatedness of committing an administrative offense, regardless of the presence of a sign of homogeneity, has an increased degree of danger and necessitates the application of more radical measures of responsibility. Today we need new approaches to the prevention of administrative torts, new measures to combat recurrent administrative torts. The main idea of counteracting recidivism is the orientation of the whole society and the state to the need for long-term, consistent, comprehensive, controlled fight against it. One of the reasons for the committed recurrent administrative offenses is the insufficient effectiveness of punishment, the inconsistency of the degree of public danger.

Key words: administrative tort, recidivism, administrative liability, administrative sanctions, public danger.

Однією з основних сучасних загроз правопорядку поряд зі злочинністю є адміністративна деліктність. Держава, виконуючи конституційний обов'язок захисту прав і свобод громадян та законних інтересів організацій від протиправних діянь, передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення та порядок її застосування, формує систему суб'єктів адміністративної юрисдикції, визначає заходи профілактики правопорушень. Незважаючи на зусилля з протидії адміністративним правопорушенням, вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, громадська небезпека цих правопорушень не знижується.

Неодноразове вчинення правопорушення особою свідчить про антисоціальну спрямованість мотивації її поведінки, збільшення ступеня суспільної небезпеки діяння, про недостатню ефективність застосовуваних адміністративних покарань, тому ця обставина має зумовлювати відповідне нормативно-правове регулювання.

Значний вклад у дослідження адміністративної відповідальності внесли такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Н.П. Бортник, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, Р.А. Каложний, Л.В. Коваль, М.В. Ковалів, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, С.В. Петков, В.Д. Сущенко, М.М. Тищенко, В.О. Шамрай та інші науковці. Не принижуючи значущості вкладу першопрохідників у дослідження питань рецидиву адміністративних

правопорушень, зазначимо, що низка наявних у цій сфері проблем залишається недослідженими, а непрямі згадки про них у наукових роботах не мають системного характеру і не дають можливості виробити несуперечливі шляхи регулювання правового інституту, що розглядається.

Вітчизняна правова доктрина адміністративної відповідальності базується на розмежуванні кримінальних і адміністративних правопорушень, а отже, окремих видів юридичної відповідальності – кримінальної та адміністративної [1, с. 508].

У науці адміністративного права склалося стійке уявлення про адміністративну відповідальність як про застосування санкцій, адміністративного покарання до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Адміністративну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності характеризує система адміністративних покарань з широким діапазоном конкретних видів: від попередження до адміністративного арешту громадянина [2, с. 61].

Можна сформулювати таке поняття адміністративної відповідальності: це передбачене законодавством примусом з дотриманням встановленої процедури застосування уповноваженим суб'єктом щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, встановлені законом впливу (санкцій).

Адміністративна відповідальність настає за наявності нормативних, фактичних і процесуальних (документальних) підстав:

– фактичні підстави – це факт скоєння адміністративного правопорушення;

– юридичні (нормативні) підстави утворюють норми, за якими діяння визнається адміністративним деліктом, визначаються заходи відповідальності за вчинення правопорушення, суб'єкти відповідальності та юрисдикції, правила, за якими застосовуються заходи відповідальності, забезпечується законність, права учасників адміністративного провадження тощо;

– процесуальні (документальні) підстави – це наявність процесуальних норм, що забезпечують притягнення винної особи до відповідальності, та документів, оформлених за встановленою законодавством процедурою, це протокол та постановою про адміністративне правопорушення, сюди належать акти, довідки, звернення, облікові документи та інші.

Немає єдиного погляду щодо визначення поняття «кримінальна відповідальність». У загальному вигляді можна визначити як відповідальність за суспільно небезпечне, винне, передбачене Кримінальним кодексом України діяння шляхом застосування до винної особи покарання, яке визначається судом у обвинувальному вирокі та виражається у позбавленні чи обмеженні певних прав і свобод цієї особи та покладення певних обов'язків [3].

Кримінальна відповідальність характеризується такими особливостями: настає лише за скоєння кримінальне правопорушення фізичною особою, які мають зазначені у кримінальному законі ознаки; покарання за скоєний злочин призначається судом. Наслідком притягнення до кримінальної відповідальності є судимість.

Адміністративна відповідальність відрізняється від кримінальної відсутністю внаслідок її реалізації судимості, наявністю повноваження порушення та розгляду справ у широкого кола суб'єктів, можливість реалізації у позасудовому та в судовому порядку, притягнення до відповідальності фізичних осіб.

Аналіз правової доктрини, кримінального та адміністративно-деліктного законодавства переконує нас у тому, що у кримінальної та адміністративної відповідальності більше спільного, ніж відмінного. Це зумовлено загальною природою названих видів юридичної відповідальності. В їх основі лежить загальна заборона соціально небезпечних дій.

Спільним для цих видів юридичної відповідальності є соціальне призначення як основних засобів захисту суспільних відносин у публічній сфері. Коло цих суспільних відносин, як свідчить порівняння Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, здебільшого збігається [4].

Об'єднує аналізовані відповідальності застосовуваний метод правового регулювання. Він пов'язаний з імперативною заборонаю суспільно небезпечних дій (бездіяльності) та застосуванням за недотримання покарання.

Зближує адміністративну та кримінальну відповідальність наявність великої кількості суміжних складів кримінальних і адміністративних правопорушень.

Кодекс України про адміністративні правопорушення регулює відповідальність за вчинення множинних правопорушень: сукупності та повторності, особливості застосування заходів відповідальності.

М.В. Ковалів зазначає, що одним із важливих показників рівня цивілізованості суспільства є реальність забезпечення прав і свобод людини. Людина має отримати від держави ефективний захист не лише в законі, але й на практиці [5, с. 167].

Закріплення в Кодексі України про адміністративні правопорушення можливості притягнення до більш суворої відповідальності за рецидив протиправних діянь буде дієвим заходом, спрямованим на запобігання вчиненню.

Рецидив може відігравати роль кваліфікуючої ознаки за умови скоєння правопорушення вдруге та більше з відповідним поступальним посиленням покарання. Це дасть змогу повернутися до використаної моделі послідовного вибору більш суворого покарання при скоєнні

другого та третього протиправних діянь у період терміну адміністративного покарання, наприклад, ст. 178 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Під час кваліфікації рецидиву має враховуватись термін. Якщо особа не вважається такою, яка притягується до відповідальності за скоєне діяння, її дії (бездіяльність) підлягають кваліфікації без ознаки рецидиву і утворюють повторність (покарання тут призначаються за кожне порушення окремо).

Якщо рецидив відіграє роль кваліфікуючої ознаки відповідного складу правопорушення, покарання призначається в межах санкції відповідної статті. Рецидив як обтяжуюча обставина не застосовується. Водночас слід зазначити у ст. 35 «Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення не зазначено рецидив як обставина, що обтяжує відповідальність. У Кодексі України про адміністративні правопорушення доцільно передбачити спеціальні правила призначення покарання при рецидиві.

Рецидив означає підвищену ступінь суспільної небезпеки особистості винного, створює ризики порушення прав і свобод громадян, що спричинює необхідність більш суворого покарання щодо інших форм множинності. У праві ризик трактується як модель негативної реалізації права, що загрожує деформацією кінцевих правових результатів, зниженням якості правового регулювання. Правовий інститут ризику поступово стає предметом галузевої правової науки [6, с. 54].

Говорячи про проблеми відповідальності за рецидив правопорушень, зупинимось на проблемах кримінально-правового характеру з метою недопущення подібних ситуацій при законодавчому закріпленні адміністративно-правової відповідальності за рецидив.

Кримінальним кодексом України закріплено положення про порядок призначення покарання за умови рецидиву. Це коло критеріїв неодноразово було предметом критики з боку вчених. Критерій недостатності виправної дії попереднього покарання має оцінювати сутність, оскільки незрозуміло, чим вона вимірюється. У зв'язку з цим суди, призначаючи покарання, враховують цей критерій індивідуалізації дуже формально. Кримінальний кодекс України враховує вид рецидиву лише за умови визначення винної особи виду виправної установи. Таке становище суперечить принципам справедливості і індивідуалізації покарання, оскільки вид рецидиву має недостатнє значення. Гарантованого посилення покарання за наявності рецидиву може не статися.

О.В. Євдокімова зазначає, що оскільки судимість за вчинення кримінального проступку погашається самим фактом відбуття покарання, то закріплення виправного ефекту призначеного покарання та утримання від повторного вчинення кримінальних проступків породжує необхідність у розробці та впровадженні нових дієвих превентивних кримінально-правових заходів [7, с. 231].

Відсутність залежності терміну покарання від виду рецидиву не забезпечує повну справедливість покарання. Тому для виправлення положення доцільно ввести до Кодексу України про адміністративні правопорушення норми щодо диференціації розміру та строку покарання залежно від виду рецидиву.

Спеціальний адміністративно-правовий рецидив представляє вчинення особою вдруге та більше разів після притягнення до відповідальності тотого ж чи однорідного адміністративного правопорушення. Його здійснення свідчить про прагнення особи продовжувати незаконну діяльність. Така наполегливість підвищує суспільну небезпеку правопорушника має спричинити суворе покарання.

М.В. Новицька пише, що ступінь суспільної небезпеки залежить від завданої шкоди, заподіяної будь-яким охоронюваним законом суспільним відносинам. Саме ступінь суспільної небезпеки зумовлює відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення [8, с. 169].

За індивідуалізації покарання щодо рецидиву істотним об'єктивним чинником є кількість попередніх злочинів, які утворюють рецидив.

В.М. Бережнюк, розглядаючи індивідуалізацію покарання у кримінальному праві, зазначає, що індивідуалізація покарання – це визначення виду й конкретної міри покарання на основі врахування індивідуального ступеня тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, персоніфікованих якостей особи винного й ряду пом'якшуючих і обтяжуючих покарання обставин, що спрямоване на забезпечення досягнення цілей загальної превенції (відновлення соціальної справедливості) і приватної превенції [9, с. 190].

Кількість днів більше двох свідчить про наявність стійкого негативного характеру особистості правопорушника, особливо при рецидиві однорідних правопорушень, тому міра покарання має бути максимально суворою.

З огляду на це необхідно законодавчо закріпити серед критеріїв кількість попередніх діянь. Під час призначення покарання за адміністративно-правовий рецидив повинні враховуватись характер і ступінь суспільної небезпеки попередніх правопорушень, їх кількість, характер і ступінь суспільної небезпеки скоєних правопорушень у відповідності характеристикami раніше скоєних адміністративних деліктів.

Такий підхід дасть можливість застосовувати на практиці механізм обліку критеріїв індивідуалізації покарання в разі рецидиву та зменшити міру розсуду осіб, які застосовують право. Посадовці особи зможуть чітко та переконливо висловити конкретизовані критерії індивідуалізації покарання під час рецидиву.

У санкціях потрібно передбачити альтернативний варіант призначення покарання у випадку рецидиву чи алгоритм вибору покарання перше, друге та наступне однорідне діяння. Для впорядкування та регламентації алгоритму процесуальних дій посадових осіб доцільно законодавчо закріпити такі правила призначення покарань за наявності рецидиву як обтяжуючої обставини: за простого рецидиву – покарання має складати не менше максимального розміру штрафу, передбаченого у санкції статті; за небезпечного рецидиву – не менше двох максимальних розмірів штрафу, передбаченого у санкції статті; за умови спеціального рецидиву – не менше трьох максимальних розмірів штрафу, передбаченого у санкції статті; за рецидив двох та більше правопорушень (багаторазовий) покарання призначається у дворазовому розмірі.

Доцільно передбачити заміну безальтернативних санкцій на альтернативні, що надало можливість диференціювати варіант вибору покарання при призначенні. Це забезпечить однаковість правозастосовної практики, реалізацію механізму послідовного посилення покарань та принципу невідворотності покарання за адміністративно-правовий рецидив.

Виділення рецидиву як окремої форми множинності дасть змогу забезпечити реальне посилення адміністративних покарань за неодноразове вчинення правопорушень незалежно від однорідності. Рецидив означає підвищений рівень суспільної небезпеки, що має спричинити відповідну реакцію держави.

Розсуд особи, яка призначає покарання, у цій ситуації не буде визначальною, на відміну від визнання рецидиву лише обставиною, що обтяжує відповідальність.

Вивчення правових і судової практики дало змогу дійти висновку, що сьогодні визначено чіткої критерій однорідності правопорушень, що є важливою ознакою повторності. Для усунення цієї суперечливості та непослідовності зроблено пропозицію закріпити законодавче визначення однорідності адміністративних правопорушень.

На основі комплексного аналізу сукупності як форми множинності запропоновано визначення сукупності адміністративних правопорушень: форми множинності адміністративних правопорушень: сукупність, повторність і рецидив; їх відповідні види: ідеальна та реальна сукупність, однорідна та тотожна повторність, простий та небезпечний рецидив, загальний і спеціальний рецидив.

Узагальнюючи викладене, можна зробити такі висновки. Використання натеper у Кодексі України про адміністративні правопорушення ознаки повторності як підстави призначення суворішого покарання не дає можливості досягти потрібного результату. Практично вид і розмір покарання залежить від повторного скоєння адміністративних правопорушень. Неодноразовість скоєння адміністративного правопорушення незалежно від наявності ознаки однорідності має підвищений ступінь небезпеки та зумовлює необхідність застосування більш суворих заходів відповідальності.

Для регламентації порядку призначення покарань у Кодексі України про адміністративні правопорушення доцільно закріпити такі правила за наявності рецидиву як обтяжуючої обставини: за первинний рецидив покарання призначається в межах санкції статті; за рецидив двох правопорушень покарання призначається у дворазовому розмірі, або суворе покарання, передбачене санкцією (адміністративний арешт, громадські роботи), залежно від виду рецидиву; за рецидив трьох та більше правопорушень у трьох кратному розмірі, або суворе покарання, передбачене санкцією (адміністративний арешт, громадські роботи), залежно від виду рецидиву.

Доцільно передбачити заміну безальтернативних санкцій на альтернативні санкції, що дало змогу диференціювати варіант вибору покарання при призначенні. Це впорядкує правозастосовну практику, призведе до реалізації механізму послідовного посилення покарань і принципів справедливості та невідворотності покарання під час рецидиву.

Інститут рецидиву адміністративних правопорушень в адміністративно-деліктній науці не став ще предметом самостійного всебічного наукового аналізу, який би дозволив комплексно розкрити сутність і поняття множинності адміністративних правопорушень, його значення, класифікувати та законодавчо закріпити її форми та види, розкрити наявні правопорушення законодавства та позначити шляхи їх вирішення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов та ін. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Бортник Н.П., Хомишин І.Ю., Єсімов С.С.. Адміністративна відповідальність за невиконання законної вимоги посадових осіб уповноважених підрозділів *Національної поліції*. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2019. Випуск 23. С. 59–67.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. Ковалів М.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія *юридична*. 2018. Випуск 1. С. 166–173.
6. Єсімов С.С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Випуск 3(5). С. 52–57.
7. Євдокімова О. Відповідальність за повторність кримінальних проступків. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 227–231.
8. Новицька М.В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 196 с.
9. Бережнюк В.М. Поняття та загальні критерії індивідуалізації покарання при призначенні покарання за кримінальним правом України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2021. 225 с.