

С. П. Рибаченко

аспірант кафедри державно-правових дисциплін

Науковий керівник: С. О. Баранов

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Міжнародний гуманітарний університет

м. Одеса, Україна

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті був наданий аналіз нормативних актів, які регулюють діяльність держави та її окремих інституцій щодо профілактики правопорушень в Україні. Досліджені загальні проблеми правового регулювання профілактики правопорушень. Обґрунтовані пропозиції щодо необхідності прийняття базового закону України «Про профілактику правопорушень в Україні».

**Ключові слова:** профілактика правопорушень, запобігання правопорушенням, протидія злочинності, правоохоронна діяльність, правове регулювання, нормативно-правовий акт, адміністративно-правові заходи профілактики правопорушень, державна програма профілактики правопорушень.

**Актуальність теми.** У сучасних умовах – становлення й розвитку демократичної, правової держави в Україні – профілактика правопорушень розглядається як важливий напрям внутрішньої політики України.

Саме профілактика правопорушень, в даному випадку, повинна стати пріоритетним напрямом діяльності держави, оскільки кримінально карні та адміністративні правопорушення є найбільш соціально небезпечними діяннями, які наносять шкоду життєво важливим соціальним благам, заважають становленню та розвитку основоположних суспільних відносин.

Таким чином, профілактика правопорушень виступає багатоелементною системою заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини й громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від протиправних посягань [1, с. 232].

**Метою цієї статті** є дослідження стану та проблем правового регулювання запобігання правопорушенням в Україні. Визначена мета зумовила постановку й розв'язання таких завдань: проаналізувати законодавчі акти України, які містять норми що регулюють діяльність із профілактики правопорушень; за результатами аналізу законодавства визначити проблеми правового регулювання діяльності із профілактики правопорушень, запропонувати шляхи розв'язання зазначених проблем.

**Стан дослідження.** Правове забезпечення профілактичної діяльності висвітлювалося у працях таких науковців, як: Г.А. Аванесов, О.М. Бандурка, К.Л. Бугайчук, В.В. Голіна, І.П. Голосніченко, С.Ф. Денисов, Е.В. Додін, В.М. Дрьомін, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, Н.В. Лесько, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, П.П. Михайленко, О.І. Остапенко, М.І. Нікулін, Н.В. Щедрін та ін.

Відзначимо, що термін «профілактика» перейшов до правоохоронної діяльності з медицини, де мав значення як сукупність заходів, які запобігають виникненню і поширенню хвороб і сприяють здоров'ю населення. У більшості словників термін «профілактика» розглядається як «попередження», зокрема, профілактика являє собою сукупність превентивних заходів, спрямованих на збереження і зміцнення нормального стану правопорядку, так само, як «запобігання». Що породило тривалі дискусії про співвідношення категорій «запобігання» і «профілактика», які вже довгий час відбуваються серед науковців.

Розглядаючи різноманітні точки зору дослідників на дане питання, ми підтримуємо позицію, яку сформулювала Н.В. Лесько, що відмінність між поняттями «попередження», «профілактика», «запобігання» надумане і суперечить буквальному змісту цих термінів, тому що кожне з цих слів означає те ж саме: щось попередити, не допустити, уникнути, тобто це «терміни-синоніми» [2, с. 32].

Як основні її види більшість вчених виділяють: 1) галузеву профілактику правопорушень (на транспорті, у сфері дорожнього руху, у промисловості, у фінансовій сфері, у сфері прикордонних, міграційних та митних відносин тощо), 2) профілактику окремих видів правопорушень (корупційних, булінгу, домашнього насильства, рецидивних, пияцтва, наркоманії і ін.), 3) профілактику правопорушень на окремих об'єктах правового захисту.

Профілактична діяльність, як складова частина загальної системи публічного управління правоохоронної спрямованості, потребує власного правового врегулювання. Зазначимо, що практично всі види профілактики правопорушень досить детально регламентуються в нормах різних галузей права.

Серед наукових поглядів вчених виділяють два основних напрямки правового регулювання профілактики правопорушень. Перший напрямок носить матеріальний характер і полягає у впливі за допомогою права на криміногенні фактори зовнішнього середовища, які прямо або опосередковано детермінують протиправну поведінку, з метою їх усунення.

Другий напрямок носить процесуальний характер і полягає в юридичному закріпленні прав і обов'язків органів, уповноважених осіб і громадян – суб'єктів попередження правопорушень у встановленні змісту і порядку здійснення попереджувальних заходів.

Підвищення рівня ефективності запобігання правопорушенням із боку уповноважених суб'єктів може бути досягнуто лише на основі належного його нормативно-правового забезпечення, що виступає, по-перше, як правова основа загального механізму функціонування системи профілактики правопорушень, а по-друге, як чинна правова база відповідного правозастосування.

Нагадаємо, що чітка правова регламентація профілактичної діяльності повинна ґрунтуватися на глибоких знаннях практики і результатах наукових досліджень, що є необхідною умовою попередження адміністративної деліктності.

Зазначимо, що законодавець тривалий час намагався розробити та прийняти нормативний акт законодавчого рівня загального характеру, однак ці спроби далі проектів так і не знайшли своєї реалізації. За період існування незалежної України Верховною Радою були розроблені такі проекти спеціальних законів з питань запобігання правопорушенням: «Про профілактику злочинів» 1991 року; «Про профілактику злочинів» від 12 травня 1998 року, «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» від 30 листопада 1999 року, «Про профілактику правопорушень» від 14 червня 2006 року, «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями» від 11 серпня 2014 року.

Проблеми правового регулювання профілактики в окремих соціальних групах та сферах були частково вирішені в Україні шляхом прийняття законів, які стосуються профілактики правопорушень в окремих сферах суспільного життя та соціальних групах: «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01 грудня 1994 року, «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року, «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 року, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року, «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 року, а потім нової редакції Закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року, «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року, «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» від 17 березня 2011 року.

Ст. 85 Конституції України визначає перелік повноважень Верховної Ради як законодавчого органу, де серед тридцяти шести пунктів значна частина безпосередньо або опосередковано стосуються проблем протидії злочинності та охорони правопорядку [3]. Зокрема, до таких повноважень належить визначення внутрішньої та зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних нормативно-правових актів та програм економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища, формування правових основ загальносоціального та спеціально-кримінологічного попередження злочинності.

Профілактична функція діяльності Верховної Ради України полягає в законодавчому регулюванні відносин у сфері економіки, політики, ідеології, культури і побуту, який сприяв би усуненню чи нейтралізації негативних сторін громадського життя, що можуть проявитися як причини й умови злочинності.

На рівні Адміністрації (Офісу) Президента України також було розроблено та прийнято низку програмних нормативних документів з питань профілактики та запобігання правопорушенням у різних сферах суспільного життя, затверджених його Указами, а саме: «Про затвердження Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки» від 25 грудня 2000 року №1376/2000, «Про затвердження Державної програми запобігання дитячій безнаглядності на 2003–2005 роки» від 21 лютого 2003 року № 154, «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15 грудня 2006 року № 1087/2006, «Про затвердження Програми боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил на 2008–2009 роки» від 04 березня 2008 року № 195, «Про затвердження Концепції боротьби з тероризмом в Україні» від 05 березня 2019 року № 53/2019.

Статтею 102 Конституції України визначено, що «Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина»,

тому на виконання Конституції України та Законів України Президент України підписує закони, спрямовані на загально соціальну та спеціальну профілактику правопорушень та злочинів, указами регламентує правоохоронну та профілактичну діяльність, затверджує комплексні програми попередження злочинності на певний період [3].

У свою чергу, вищий орган виконавчої влади у країні – Кабінет Міністрів України, відповідно до своїх повноважень забезпечує: розроблення за участю правоохоронних органів проектів державних програм профілактики правопорушень, а також цільові програми профілактики окремих видів правопорушень; здійснює керівництво діяльністю підпорядкованих йому органів, пов'язаною з профілактикою правопорушень; встановлює організаційні основи діяльності та повноваження органів виконавчої влади, які може бути створено спеціально для організації центрів соціальної адаптації та інших установ, і виконання ними профілактичних функцій; визначає джерела та порядок фінансування заходів профілактики правопорушень.

Так, протягом з 1991 по 2020 рік Урядом були підготовлені та схвалені наступні нормативні акти, які регулювали відносини у сфері профілактики та запобігання правопорушенням. Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Програми реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003-2010 роки» від 04 червня 2003 № 877, «Програма боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-2006 роки» від 26 грудня 2003 р. № 2029, «Про затвердження Комплексної програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки» від 20 грудня 2006 р. № 1767, «Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» від 08 серпня 2012 року № 767, «Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків» від 18 лютого 2016 р. № 92, «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі» від 22 серпня 2018 року № 658. Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року» від 29 вересня 2010 р. № 1911-р, «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» від 30 листопада 2011 року № 1209-р, «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» від 05 жовтня 2016 року № 803-р.

Наведені програмні документи на виконавчому рівні деталізували правозастосування норм законів по забезпеченню активної поступальної протидії правопорушенням на основі чітко визначених пріоритетів, поступового нарощування зусиль держави та громадськості, вдосконалення законодавства, організації засобів та методів запобігання та розкриття правопорушень, а також визначали джерела та процедуру фінансування запланованих превентивних заходів.

Слід відзначити, що загалом програмні заходи, які містилися у зазначеному переліку підзаконних актів, до сьогодні не втратили своєї актуальності. Частина з них, на жаль залишились не реалізованими або ж були реалізовані не в повній мірі.

Отже, з огляду на сучасний стан розвитку системи нормативно-правого забезпечення профілактики правопорушень в Україні назріла необхідність розробки й прийняття не тільки нових законів але й удосконалення підзаконних нормативних актів, що може істотно вплинути покращення ефективності профілактики правопорушень.

Слід зазначити, що в законодавстві України з профілактичної діяльності залишається ще багато недосконалих норм, більшість із них застаріли, значна частина загальнообов'язкових правил установлена відомчими актами, які ускладнюють виконання таких норм. У відомчому регулюванні нерідко превалюють вузьковідомчі інтереси, багато норм суперечать цільовій спрямованості і змісту актів вищих органів. Таким чином, вести мову про ефективне правозастосування не можна, тому що в повсякденній практиці нерідко доводиться зіштовхуватися із численними протиріччями як між різними статтями законів, так і між законодавчими актами, прийнятими в різний час, особливо відносно компетенції тих або інших владних структур під час здійснення правоохоронної та попереджувальної діяльності.

У чинних сьогодні законах, кодексах, інших нормативно-правових актах, що мають відношення до профілактики правопорушень в Україні та в окремих сферах суспільного життя, залишаються неврегульованими багато суспільних відносин, а в більшості випадків під час деталізації правового врегулювання конкретних питань зустрічаються не тільки вираження типу «у порядку, установленому законом», але й численні бланкетні та відсилочні норми в тому числі і на відомчі нормативні акти, які повинні бути прийняті в майбутньому.

Оскільки в цих підзаконних актах повинен бути розкритий механізм застосування тих або інших законів, та їхня відсутність приводить до того, що дії законів протягом тривалого часу, по суті, блокується.

Цілком зрозуміло, що перевантаження багатьох законів відсылними нормами має на меті зробити їх більше стислими. Однак навряд чи лаконізм і стислість нормотворчої техніки варто розглядати як самоціль. Адже по суті наноситься досить відчутна шкода повноті правового регулювання.

Сьогодні головною проблемою наявного нормативно-правового регулювання профілактики правопорушень є відсутність якісного профільного закону «Про профілактику правопорушень в Україні», який безсумнівно би сприяв врегулюванню своїми нормами більшості проблемних питань чинного законодавства з питань профілактики правопорушень, а також вирішив значну кількість проблем у правозастосуванні. Держава повинна довести до завершення неоднократні спроби прийняття профільного закону з питань профілактики кримінально та адміністративно карних правопорушень.

На думку С.Ф. Денисова, перешкодами на шляху прийняття спеціального закону, який би регулював діяльність із запобігання правопорушенням, залишаються наявні об'єктивні і суб'єктивні фактори: недостатній рівень гармонізації суспільних відносин у державі та суспільстві; неготовність (моральна та професійна) основних суб'єктів запобіжної діяльності, а саме працівників правоохоронних органів; недостатній рівень суспільного усвідомлення необхідності і змісту профілактичної діяльності (що, зокрема, виявляється в термінологічній невизначеності основних понять, пов'язаних із запобіжною діяльністю, надмірній радикальності суспільних поглядів на запобіжну діяльність тощо) [4, с. 40].

Інший дослідник, М.В. Щедрін, зазначає, що суспільство помалу позбувається ілюзій, пов'язаних із тим, що прийняття доброго закону вирішить усі проблеми. Закон застосовують люди, і кінцевий результат залежить від їхньої кваліфікації, старанності і порядності. У кожного суб'єкта із протидії правопорушенням є свої проблеми [5, с. 34].

На наш погляд, найгострішою з проблем сьогодення є низький рівень професіоналізму кадрів, які здійснюють профілактику правопорушень, в останні роки він помітно понизився. У правоохоронну сферу прийшло багато молодих людей, які не мають необхідної кваліфікації і досвіду.

Виходячи з наведеного, з метою вдосконалення нормативно-правового забезпечення профілактики правопорушень на державному та галузевому рівнях у сфері адміністративно-правового програмування вбачається доцільність розроблення оновленої «Комплексної програми профілактики правопорушень в Україні» з деталізацією її змістовної частини з огляду на особливості проведення профілактичної роботи в сьогодишніх умовах функціонування правоохоронної системи країни.

Для забезпечення чіткості, послідовності та логічності реалізації запланованих заходів, відповідного реагування на можливі зміни, що відбуваються в об'єкті профілактичного впливу, вважаємо доцільним: по-перше, запропонувати встановити термін дії такої програми не менше п'яти років. По-друге, видається доцільними при розробці «Комплексної програми профілактики правопорушень в Україні» дотримуватись визначеної структурної побудови, яка б включала в себе підпрограми за видами профілактичних заходів. По-третє, в Комплексній програмі передусім слід визначити пріоритетні напрями профілактики правопорушень, які б в обов'язковому порядку впливали із пріоритетних напрямів сучасного розвитку України, узгоджувались з особливостями захисту суспільних відносин окремих важливих сферах життя.

На підставі прийнятої «Комплексної програми профілактики правопорушень в Україні» вважаємо за необхідне запропонувати міністерствам і відомствам центральної виконавчої влади розробити та ухвалити галузева програми профілактики правопорушень, які б відображали специфіку профілактичної діяльності в конкретній сфері публічного адміністрування.

На нашу думку, покращенню стану загальнодержавної профілактики правопорушень сприяло б також розроблення регіональних програм профілактики, які б враховували регіональні особливості стану злочинності на місцевому рівні та мали фінансування превентивних заходів із місцевих бюджетів. Подібні програми могли б прийматися місцевими органами влади та самоврядування з урахуванням задекларованої політики уряду щодо децентралізації влади між центром та регіонами України.

Зазначимо, що розглянуті нами аспекти комплексного підходу до здійснення процесу створення програм профілактики правопорушень передбачають ширше залучення науковців та практиків до такої діяльності, що повинно істотно вплинути на підвищення ефективності нормативно-правового регулювання. Послаблення або припинення роботи із правової регламентації, профілактики та запобігання правопорушенням в сучасних умовах означає загальне послаблення протидії злочинності у всіх їх проявах.

*Висновки.* Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що необхідно прийняти єдиний нормативно-правовий акт – закон України «Про профілактику правопорушень в Україні», який містив би загальні напрями, форми, методи профілактичної діяльності, визначав би коло учасників цієї діяльності, їхній правовий статус, сферу діяльності, критерії оцінки ефективності роботи.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лесько Н.В. Проблеми правового регулювання профілактики правопорушень в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки.* № 807. 2014. С. 231–235.
2. Лесько Н.В. К вопросу определения термина «профилактика правонарушений среди детей». *Международный научно-исследовательский журнал.* № 6, 2012. С. 31–32.

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Денисов С.Ф. Развитие специального законодательства с питань запобігання злочинності в Україні. *Держава та регіони* (Сер.: Право), № 14. С. 40.
5. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности : учеб. пособ. Красноярск : Краснояр. гос. ун-т, 1999. 58 с.

**С. П. Рибаченко. Проблемы правового регулирования предупреждения и профилактики правонарушений в Украине. – Статья.**

**Аннотация.** В статье был предоставлен анализ нормативных актов, регулирующих деятельность государства и его отдельных институтов по профилактике правонарушений в Украине. Исследованы общие проблемы правового регулирования профилактики правонарушений. Обоснованы предложения о необходимости принятия базового закона Украины «О профилактике правонарушений в Украине».

**Ключевые слова:** профилактика правонарушений, предупреждение правонарушений, противодействие преступности, правоохранительная деятельность, правовое регулирование, нормативно-правовой акт, административно-правовые меры профилактики правонарушений, государственная программа профилактики правонарушений.

**S. Rybachenko. Problems of legal regulation of crime prevention and prevention in Ukraine. – Article.**

**Summary.** The article provides an analysis of the regulations governing the activities of the state and its individual institutions for the prevention of offenses in Ukraine. The general problems of legal regulation of crime prevention are investigated. Substantiated proposals on the need to adopt the basic law of Ukraine “On the prevention of offenses in Ukraine”.

**Key words:** crime prevention, crime prevention, crime prevention, law enforcement, legal regulation, normative legal act, administrative and legal crime prevention measures, state crime prevention program.

**УДК 12.00.07**

**О. В. Скочиляс-Павлів**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права  
Інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»  
м. Львів, Україна

**Х. В. Щур**

магістр з права

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

**Анотація.** У даній статті проаналізовано досвід зарубіжних країн, зокрема Японії, Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Австралії, щодо врегулювання відносин у галузі охорони здоров'я. Розглянуто систему державного управління іноземних держав у медичній сфері, а також описано системи медичного страхування, які існують у зарубіжних країнах. Доведено, що високі показники тривалості життя людей в країні, як і інші належні показники їх здоров'я, свідчать про те, що медики належним чином виконують свої обов'язки, що тягне за собою гарантію відповідних прав (право на високу оплату своєї праці, відповідні соціальні гарантії та ін.). Відзначено, що сьогодні у світі склалася різна практика правового регулювання відповідальності в медичній сфері. Деякі країни віддають перевагу методам цивільно-правового врегулювання спорів, що виникають внаслідок заподіяння шкоди життю та здоров'ю пацієнтів під час виконання працівниками закладів охорони здоров'я своїх професійних обов'язків. При цьому в особливих випадках все ж не виключається застосування заходів кримінально-правового характеру. Загалом, у розвинутих країнах медичні системи організовані на достатньо високому рівні, що забезпечує захист прав та законних інтересів медиків, проте в кожній медичній системі існують і недоліки, які держави намагаються усувати, забезпечуючи гідний статус для медичних працівників та пацієнтів.

**Ключові слова:** медичний працівник, медичний заклад, лікар, правовий статус, охорона здоров'я.