

УДК 342.9

Ольхова Т. О., здобувач кафедри
адміністративного права і процесу НАВС

Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ та права реформа в Україні

Статтю присвячено огляду питань, пов'язаних із адміністративно-наглядовою діяльністю міліції та перспективами розвитку під час здійснення правової реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративний нагляд, громадський порядок, попередження правопорушень.

Статья посвящена обзору вопросов, связанных с административно-надзорной деятельностью милиции и перспективами развития при осуществлении правовой реформы в Украине.

Ключевые слова: административный контроль, общественный порядок, предупреждение правонарушений.

The paper reviews issues related to administrative supervision activity and prospects of development during the implementation of legal reform in Ukraine.

Keywords: administrative control, public order, prevent crime.

Постановка проблеми. Дослідження адміністративно-наглядової діяльності міліції не втратили своєї актуальності в даний час. І хоч їх, у тому чи іншому обсязі висвітлювали в юридичній літературі, все-таки вони необхідні, тому що дотепер не сформульовано єдиного розуміння поняття адміністративного нагляду, його сутності і призначення й інші питання, необхідні для повного і всебічного вивчення даної діяльності.

Особливості контролю полягають в тім, що відносини по управлінню складаються між вищестоящими і нижчестоящими (тобто за схемою начальник - підлеглий), наприклад, МВС України - УМВС області і забезпечуються заходами дисциплінарного впливу.

Особливості же адміністративного нагляду укладаються в тім, що відносини по управлінню, не пов'язані із співвідпорядкованістю і забезпечуються заходами адміністративного впливу, у тому числі адміністративними стягненнями.

З огляду на ту обставину, що адміністративний нагляд здійснюють як Державні інспекції, так і підрозділи міліції, необхідно відзначити, що це не одне і теж. Міліція наділена більш широкими повноваженнями, ніж Державні інспекції. Державні інспекції функціонують у своїй, відведеній їй законом сфері і не виходять за її межі (наприклад, Головна державна інспекція за карантину рослин України).

В той же час, діяльність міліції при здійсненні адміністративного нагляду часто стикається і навіть перетинається з діяльністю Державних інспекцій. У порівнянні з деякими державними інспекціями, що охороняють громадський порядок і громадську безпеку, міліція "має більш широкий обсяг компетенції і виступає як найбільш універсальний орган охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки" [5, с.23].

Адміністративний нагляд, що поширюється на визначене коло чи суб'єктів спрямований на визначене коло питань буде докладно розглянутий у процесі дослідження даного питання.

Так, здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі як правило, закріплено за підрозділами міліції.

Аналіз дослідження проблеми. Досліджуючи поняття адміністративного нагляду необхідно розглянути визначення адміністративного нагляду (здійснюваного

підрозділами міліції) що даються вченими-адміністративістами, що займаються даною проблематикою. Так, А.П.Клюшніченко трактує адміністративний нагляд міліції “як спостереження апаратів міліції за точним виконанням посадовими особами й окремими громадянами правил, що регулюють громадський порядок з метою попередження і припинення його порушень і залучення винних осіб до відповідальності”.

Відомий вчений І.П.Голосніченко дає наступне визначення адміністративного нагляду - “це систематичне спостереження за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил та застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу.” [6, с.20].

М.І.Єропкін викладає визначення адміністративного нагляду міліції як “систематичне спостереження підрозділів міліції за точним виконанням посадовими особами і громадянами законів і інших нормативних актів з метою забезпечення громадського порядку, попередження і припинення порушень, виявлення порушників і прийняття до них заходів громадського чи адміністративного впливу”. Якщо уважно проаналізувати ці визначення, то буде видно, що вони майже аналогічні, за винятком того, що М.І.Єропкін додає обов'язок спостерігати не тільки за виконанням правил, що регулюють громадський порядок, але і за виконанням законів, що, на нашу думку, дуже істотно.

За словами А.П.Коренева “адміністративний нагляд міліції - це систематичне спостереження, контроль за точним і неухильним дотриманням посадовими особами і громадянами правил, що регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення, порушення цих правил, виявлення порушників і залучення їх до адміністративної відповідальності та прийняття до них інших заходів впливу”. У даному визначенні незаслужено відсутнє те, що спостереження повинне здійснюватися не тільки за дотриманням правил, що регулюють громадський порядок, але і за дотриманням закону. Крім того, ми вважаємо зайвим вживання терміну “контроль”, тому що нагляд і контроль - це різні юридичні інститути. У той же час ми вважаємо правильним введення у визначення терміну “суспільна безпека” нарівні з терміном “громадський порядок”, тому що вони взаємозалежні між собою.

Аналізуючи висловлювання вчених у відношенні поняття адміністративного нагляду, здійснюваного органами міліції, хотілося б спробувати викласти на це і нашу точку зору. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ - це систематичне спостереження підрозділів міліції й окремих співробітників, що володіють наглядовими повноваженнями, за дотриманням громадянами і посадовими особами (службовими особами) підприємств, організацій, установ (незалежно від форм власності), а також іноземцями й особами без громадянства законів і інших нормативних актів, що регулюють громадський порядок, громадську безпеку, безпеку дорожнього руху, паспортно-візову і ліцензійно-дозвільну системи з метою попередження, припинення порушень і залучення винних до відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Сформульоване вище дозволяє підійти до рішення питання про призначення адміністративного нагляду в сфері охорони громадського порядку. А оскільки призначення нагляду - це визначення його цілей і задач, тому далі необхідно розглянути мету і задачі адміністративного нагляду більш детально.

Мета адміністративного нагляду:

- попередження правопорушень.
- припинення правопорушень.
- притягнення до відповідальності винних осіб.
- нормотворчість.

Задачею адміністративного нагляду міліції в сфері охорони громадського порядку є забезпечення чіткого, однакового дотримання спеціальних норм і загальнообов'язкових правил, тобто забезпечення законності в сфері управління. Іншими словами, задачею адміністративного нагляду є забезпечення проведення в життя законів і інших нормативних актів, що регулюють поведінку людей у громадських місцях, паспортної системи, порядку руху транспорту, правил дозвільної системи тощо.

Таким чином, призначення адміністративного нагляду в сфері охорони громадського порядку є забезпечення чіткого, однакового дотримання спеціальних норм і загальнообов'язкових правил (поведінки людей у громадських місцях, паспортної системи, порядку руху транспорту, ліцензійно-дозвільної системи і т.д.) з метою попередження, припинення правопорушень, залучення винних до відповідальності і здійснення адміністративної нормотворчості.

Щоб зрозуміти специфіку адміністративного нагляду за дотриманням громадського порядку необхідно розкрити особливості самого поняття "громадський порядок".

Наприклад, М.І.Єропкін трактував громадський порядок як "систему суспільних відносин, закріплену різними соціальними нормами, що визначають права й обов'язки серед учасників".

Даючи визначення громадського порядку необхідно враховувати, що громадський порядок треба розуміти у вузькому і широкому розумінні.

Так, А.П.Коренев у широкому розумінні цього слова представляє "громадський порядок як соціальну категорію, тобто системи усіх соціальних зв'язків і відносин". У даному дослідженні нами розглядається інтерпретація громадського порядку у вузькому змісті цього слова, що "охоплює не всю систему урегульованих соціальними нормами суспільних відносин, а їх частину (підсистему), що складається у визначеній сфері громадського життя".

Виділення громадського порядку у вузькому розумінні слова обумовлене тим, що суспільні відносини, що складаються в тій чи іншій соціальній сфері мають визначену специфіку, що встановлює відповідальність за правопорушення, які зазіхають на громадський порядок як правову категорію, а також визначає спеціальні функції по забезпеченню громадського порядку й органів, що реалізують ці функції.

На жаль, дотепер у нормативних документах немає чіткого і єдиного визначення, що є громадським порядком, хоча однією із задач покладеної на підрозділи міліції є "охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки." [2, с.20]. На нашу думку законодавча влада зверне на це увагу й усуне таку невідповідальність.

Для того щоб найбільше повно усвідомити призначення адміністративного нагляду в сфері охорони громадського порядку необхідно також визначити, а що таке охорона громадського порядку. На нашу думку, дуже точно трактування даного поняття дали М.І. Єропкін і Л.Л. Попов. "Охорона громадського порядку - це проведення державними органами і тісному зв'язку з громадськістю різноманітних заходів для забезпечення недоторканності громадян, захисту їхніх прав і законних інтересів, народного надбання, по створенню обстановки спокою, нормативних умов для роботи державних, суспільних підприємств, організацій і установ".

Також хотілося б відзначити, що громадський порядок тісно зв'язаний з іншою сферою життя суспільства - громадською безпекою суть якої визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх погроз, що покликані забезпечувати органи держави й особливо органи внутрішніх справ (міліція). Крім цього, на нашу думку, громадська безпека містить у собі і забезпечення особистої безпеки громадян, незалежно від того, де знаходяться громадяни (у громадському місці чи в себе будинку).

На нашу думку, не зовсім правомірно пропонувати підрозділам міліції, щоб вони вимагали дотримання тих соціальних норм, не врегульованих нормами права, що впливають на громадський порядок. Наприклад: у правилах користування громадським транспортом, є вимога про те, щоб молоді люди уступали місця людям похилого віку, інвалідам і особам, що мають при собі малолітніх дітей. Безумовно, підрозділи міліції зобов'язані вимагати дотримання громадського порядку, але тільки в тій його частині, що урегульована нормами права, тобто співробітники міліції повинні жадати від громадян виконання ними правил користування громадським транспортом, але тільки в тій мірі, що зазначена в законі (наприклад, безквитковий проїзд) і не вправі вимагати і накладати стягнення за те, що пасажирки не уступають місця в суспільному транспорті особам, що мають на це право.

Як відомо громадський порядок - формують не тільки правові норми, але й інші соціальні норми (норми моралі, правила співжиття та ін.). На наш погляд було б неправильним жадати від правозастосовчого органу, яким є міліція, здійснення адміністративного нагляду за дотриманням не правових соціальних норм. Раніше в радянський період деякі учені висловлювали думки, що міліція повинна вимагати від громадян дотримання норм моралі, моральності, правил співжиття, але в даний час відповідно до законодавства міліція повинна вимагати дотримання закону.

Охорона громадського порядку - результат свідомої і керованої діяльності. Необхідно підкреслити, що зазначене не є діяльністю не пов'язаних між собою індивідів, а це, насамперед, процес функціонування державних органів і їхніх посадових осіб, що представляють складові частини єдиної системи правоохоронних органів. У числі суб'єктів охорони громадського порядку, знаходяться не тільки особи, професійним обов'язком яких є розглянута діяльність, але й різні громадські формування, що займаються цим на добровільних засадах.

Підхід до питання правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку обумовлений рядом причин. Суспільні відносини в сфері охорони громадського порядку складні і від їх нормального правового регулювання залежить життя суспільства, громадян і діяльність юридичних осіб публічного та приватного права.

Суспільні відносини, що виникають у сфері охорони громадського порядку, у зазначеному обсязі виявляють себе як категорія стабільні й у той же час динамічна. Охорона громадського порядку є одним із соціальних факторів, що помітно впливають на економіку країни, побут людей, на стан правопорядку в суспільстві, на життя суспільства в цілому і кожного громадянина зокрема.

Для того щоб найбільше повно усвідомити сутність адміністративного нагляду, необхідно розглянути, яке місце він займає в структурі функцій міліції.

В загальному розуміння адміністративний нагляд органів внутрішніх справ можна розглядати як вид управлінської діяльності, зміст якої з функціональної точки зору складають так звані загальні функції управління. Вони виражають його специфічну сутність, як різновид державної управлінської діяльності. Ці функції, як самостійний вид діяльності завжди

присутні там, тоді й остілки, де, коли й оскільки здійснюється управління.

Як відомо, до загальних функцій управління відносяться:

- прогнозування - передбачення майбутнього стану системи, процесу, явища;
- планування - визначення мети стратегії, ресурсів та шляхів їх досягнення;
- організація - формування в системі відповідних відносин і підтримання їх на необхідному рівні;
- контроль і аналіз інформації - виявлення дійсного стану об'єкту управління і його порівняння з очікуваним результатом;
- регулювання - виявлення проблемної ситуації, що склалася після зробленого владного розпорядження, встановлення причин відхилення від плану й усунення таких відхилень.

Серед учених-адміністративістів по даному питанню існують різні думки, немає єдиної класифікації функцій міліції. Одна з таких точок зору, висловлена А.П.Кореневим, на наш погляд, найбільш вірна. Відповідно до його точки зору, структура функцій міліції підрозділяється на три напрямки діяльності:

- адміністративну;
- оперативно-розшукову;
- кримінально-процесуальну.

1) адміністративна діяльність - це безпосереднє, практичне здійснення підрозділами міліції функцій по охороні громадського порядку, суспільній безпеці і боротьбі зі злочинністю адміністративно-правовими засобами;

2) оперативно-розшукова діяльність - це діяльність, що проводиться гласно і негласно оперативними підрозділами міліції відповідно до Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" з метою виявлення, попередження, припинення і розкриття злочинів, а також виявлення і встановлення осіб, що їх готують чи вчиняють, здійснення розшуку осіб, які переходять від органів дізнання, слідства, суду, що ухиляються від кримінального покарання, безвісно відсутніх громадян;

3) кримінально-процесуальна діяльність - це діяльність, що включає в себе:

- здійснення дізнання по кримінальних справах у межах, встановлених законом;
- виконання невідкладних слідчих дій по справах, по яких попереднє слідство обов'язкове;
- виконання доручень прокурора і слідчого при проведенні пошукових і слідчих дій. [7, с 162].

Разом з тим, хотілося б додати, що названі види діяльності міліції (тобто адміністративна, оперативно-розшукова і кримінально-процесуальна діяльність) взаємозалежні між собою й у повсякденній практиці міліції виступають у єдності. Наприклад, співробітники міліції громадської безпеки, здійснюючи адміністративну діяльність, зобов'язані попереджувати і припиняти будь-які злочини.

Однак, існують інші думки щодо функцій міліції. Наприклад, С.І.Котюргін критикував подібний поділ функцій міліції, говорячи при цьому, що "працівники міліції погоджують свою діяльність з нормами цивільного, цивільно-процесуального, трудового законодавства. Отже, якщо бути логічним, то потрібно вести мову і про цивільний і трудовий напрямки в діяльності міліції".

Розглядаючи класифікацію функцій міліції, С.І.Котюргін запропонував класифікувати функції міліції наступним чином. На його думку, функції міліції підрозділяються на три групи:

1) загальні функції (які містять у собі - облік, прогнозування, планування, регулювання і контроль);

2) спеціальні функції (загальний нагляд, спеціальний нагляд, оперативно-розшукова діяльність і дізнання);

3) особливі функції (виховна, забезпечення громадської безпеки, обслуговування, застосування примусових заходів і економічну). Не зовсім зрозуміло, чому С.І.Котюргін виділив функції "спеціальні" і "особливі". Крім того, у відношенні названих тут функцій є багато питань. На нашу думку, міліція не володіє ні виховною, ні економічною функціями хоча б тому, що жодна з них не знаходиться в сфері задач міліції і їх неправильне трактування може порушити статус міліції.

Звичайно, при здійсненні міліцією своїх функцій у визначених випадках розуміється економічний ефект (наприклад, при стягуванні штрафу з порушника в судовому порядку) чи виховний ефект (наприклад, при здійсненні профілактичної роботи при накладенні адміністративного стягнення). Але це виступає в якості додаткового елементу ефективності, результативності діяльності при здійсненні міліцією своїх функцій. Забезпечення громадської безпеки та обслуговування (чи надання допомоги) Законом України від 20 грудня 1990 р. "Про міліцію" віднесено до задач, що стоять перед міліцією [2, с.20].

Таким чином, серед безліч поглядів на класифікацію функцій міліції, найбільш прийнятною, на нашу думку, є класифікація, запропонована А.П.Кореневим, тому що три напрямки діяльності міліції виходять із задач поставлених законодавцем перед міліцією.

Продовжуючи дослідження адміністративного нагляду, необхідно відзначити, що у своїй діяльності він виступає в двох значеннях:

1. Як спосіб забезпечення законності в державному управлінні.

2. Як одна з функцій державного управління.

У відношенні адміністративного нагляду як способу забезпечення законності в державному управлінні серед учених-адміністративістів існують різні думки.

Відповідно до першого значення адміністративний нагляд поглинається контролем у системі способів забезпечення законності, з другим - розглядається як самостійний спосіб цієї системи. [4, с.169-175]. Подібна подвійність думок складається у виді розходжень у підході до визначення понять контролю і нагляду, оцінці контрольних і наглядових органів, їхній характеристиці.

Однією з важливих задач державного управління є охорона громадського порядку. Виділення цієї задачі, на наш погляд, обумовлено: по-перше, тим, що сфера громадського порядку в значній мірі відрізняється від всіх інших сфер життя суспільства і держави; по-друге, тим, що суб'єкти адміністративного нагляду в сфері громадського порядку організаційно належать особливій системі правоохоронних органів - органам внутрішніх справ (міліції).

В умовах становлення правової держави та правової реформи зокрема, адміністративний нагляд виявляє себе поряд з іншими способами забезпечення законності в державному управлінні, в області охорони громадського порядку як діяльність спеціальних органів, що входять у систему органів управління.

Для органів адміністративного нагляду в цілому характерно:

- участь у підготовці і розробці нормативних актів, що регламентують поведінку усіх, хто в індивідуальному порядку, або в процесі виконання службових чи громадських обов'язків вступає у відносини з об'єктом нагляду;

- дача обов'язкових розпоряджень;

- вирішення всіх питань, що стосуються охоронюваних об'єктів і складових предмету нагляду;

- застосування примусових заходів до осіб, що зазіхають на недоторканість об'єкта, охоронюваного наглядовим органом.

Таким чином, для адміністративного нагляду характерні ознаки діяльності, врегульовані Законами України та іншими нормативними актами, що, служить безумовно підставою вважати нагляд одним зі способів забезпечення законності.

Розглянемо докладніше адміністративний нагляд як функцію державного управління, відзначивши при цьому наступні моменти:

- адміністративний нагляд здійснюється тільки у відношенні спеціальних об'єктів і тільки по спеціальному колу питань;

- адміністративний нагляд є діяльність тільки уповноважених на те органів, наділених спеціальною компетенцією.

Нагляд же за безпечним рухом транспортних засобів, як джерела підвищеної небезпеки, і є по суті одна з зазначених загальних задач, делегованих системою управління своїй спеціалізованій ланці. І в цьому змсті задачі адміністративного нагляду являють собою задачі управління, а наглядова діяльність є різновид управлінської поряд із плановою контрольною і т.п.

Представляється, що саме такий підхід до визначення функцій власне кажучи відображає об'єктивно сформовані зв'язки управлінських категорій на практиці.

Сказане, очевидно дає підставу до висновку про те, що функції управління взагалі, а адміністративний нагляд, зокрема, реалізується тільки в результаті діяльності конкретних суб'єктів, що можуть розглядатися як організаційна форма зовнішнього вираження змісту управління.

Отже, підведемо деякі підсумки розгляду ознак функцій стосовно адміністративного нагляду.

Відособлений, самостійний характер даної діяльності можна пояснити наявністю спеціальних задач у сфері управління, відмінних від іншої управлінської діяльності; об'єктивною необхідністю нагляду, спрямованого на забезпечення законності в процесі взаємодії системи управління із суб'єктами управління і, нарешті, тим, що в органах управління одержала організаційне обґрунтування спеціальна система суб'єктів нагляду.

На користь того, що наглядова діяльність однорідна по змісту, говорить і той факт, що незалежно від організаційного рівня свого прояву, функція нагляду у відомій мірі постійна у своїх параметрах, як і основні форми і методи її реалізації. Про особливу цілеспрямованість нагляду свідчать задачі цієї діяльності, рішення яких, в остаточному підсумку, забезпечує охорону об'єктів від будь-яких посягань, що виходять за межі, встановлені відповідними нормативними актами.

На наш погляд будь-який вид наглядової діяльності виникає із змісту принципу законності. У його гранях і закладені об'єктивно обумовлені функції, серед яких виразно проглядається прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів, державний громадський контроль, адміністративний нагляд.

Усе викладене вище дає підставу для формулювання висновку про те, що адміністративний нагляд є об'єктивно необхідна функція, обумовлена вимогами законності та ефективності управління і реалізується в процесі діяльності спеціальною системою органів.

Для повного з'ясування проблеми спробуємо уточнити розуміння адміністративного

нагляду і визначення місця, що займає дана діяльність у державному управлінні. В даний час мова йде про два основних види - управлінсько-галузевому і міжгалузевому.

У роботах учених-адміністративістів висловлюється наукова концепція міжгалузевого управління, що служить достатньою підставою нового підходу до оцінки функцій надвідомчого характеру, до числа яких необхідно відвести й адміністративний нагляд.

Уточнення розуміння адміністративного нагляду може бути здійснене на двох підставах.

По-перше, у зв'язку з характеристикою суб'єктів, у відношенні яких ведеться нагляд. Орган нагляду не зв'язаний системою підпорядкованості з жодним із суб'єктів-представників з іншої сторони. Отже, адміністративний нагляд, як функція, реалізується тільки у відношенні суб'єктів, що організаційно належать різним галузевим системам, а значить і не підлеглим органу нагляду.

По-друге, у зв'язку з тим, що надвідомчий характер адміністративно-налядової діяльності тотожній її змісту, тому що особливості піднаглядних об'єктів укладаються в тім, що вони являють собою складну систему спеціальним чином урегульованих суспільних відносин, що складаються практично у всіх сферах державного управління.

Висновки. Підводячи підсумок, хотілося б підкреслити значимість адміністративного нагляду в структурі функцій міліції. Особливо відтепер, коли розпочався процес реформування в органах внутрішніх справ. На нашу думку адміністративному нагляду в структурі міліції приділяється важлива роль. Це відбувається тому, що однією з основних і надто важливих функцій міліції є адміністративна діяльність, а вона, у свою чергу, підрозділяється на основні види: охорону громадського порядку; охорону громадської безпеки; забезпечення правил паспортної системи; контроль за правилами перебування в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства і транзитного проїзду через територію України, а також виїзд громадян за кордон; забезпечення громадської безпеки (правил дозвільної системи, пожежної охорони, безпеки дорожнього руху); охорону власності по договорах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/mai№>.
2. Закон України від 20.12.1990 р “Про міліцію” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/mai№.20.12.1990>.
3. Закон України від 05.11.1991 р. “Про прокуратуру” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/mai№>
4. Бахрах Д.Н. Административное право., М.1993.
5. Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции. Автореферат, дис.канд.юрид.наук М. 1968.
6. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (Основні категорії і поняття). К., 1999. - 152 с.
7. Голосніченко І.П., Кондратьев Я.Ю. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. К., КМУЦА, 1999. - 178 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у питаннях та відповідях. Навчальний посібник. – К.: ПП «Дірект Лайн», 2012. – 224 с.