

*Білик В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ
Калатур М. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена розгляду адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ та шляхам її удосконалення. В результаті проведеного аналізу автор приходять до висновків щодо удосконалення як національного законодавства в сфері регулювання загальних питань адміністративного процесу, так і відповідних відомчих нормативно-правових актів, які певним чином регулюють такі провадження в системі МВС України та сприяють забезпеченню законності у реалізації цих функцій.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи внутрішніх справ, міліція, адміністративний процес, адміністративне розслідування.

Актуальність досліджуваної проблематики. Важливою умовою забезпечення прав і свобод громадян в Україні як суверенній, незалежній, демократичній, соціальної, правовій державі є здійснення правозастосовної практики, а також підтримання усіх форм демократії.

Як проголошено Конституцією України, її вищим обов'язком є захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [1]. Однак мета та принципи правової держави ще залишаються нереалізованими і країна сьогодні не в змозі забезпечити надійну охорону життя, здоров'я, честі та гідності особи, точне і повне виконання законів. Про це свідчить тенденція до зростання як злочинних проявів, так і числа щорічно вчинюваних адміністративних правопорушень, що є своєрідним «живильним» середовищем для протиправних посягань.

Держава має створити такий механізм реагування на адміністративні проступки, який би гарантував оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб, одночасно виключав будь які прояви беззаконня і свавілля стосовно громадян. Серед визначених чинним законодавством заходів правової відповідальності, які застосовуються до правопорушників, особливе місце займає адміністративна відповідальність, оскільки саме вона виражає негативну оцінку держави здійсненому діянню. Тому важливе значення має проблема удосконалення діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, а саме органів і осіб відповідних посадових категорій, правомочних розглядати і вирішувати справи у адміністративних правопорушеннях, одне із чільних місць серед яких належить органам внутрішніх справ.

Стан наукового дослідження. Так, загальнотеоретичні основи дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ були закладені вченими-адміністративістами, зокрема: В. Б. Авер'яновим, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, О. Ю. Дроздом, Д. П. Калаяновим, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаковим, С. Ф. Константиновим, М. В. Ло-

шицьким, В. І. Олефіром, В. П. Петковим, В. Г. Полішук, В. К. Шкарупою та ін.

Практичне здійснення працівниками органів та підрозділів системи МВС України адміністративно-юрисдикційної діяльності, як однієї з найважливіших правоохоронних і правозастосовних її функцій, передбачає якісне вдосконалення галузі державного управління, забезпечення та охорону відповідних суспільних відносин, розроблення механізмів надійного захисту прав громадян від неправомірних дій органів та посадових осіб виконавчої влади.

Саме тому **метою статті** є дослідження питань юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, а особливих юрисдикційних проваджень, та має допомогти удосконалити як національного законодавства в сфері регулювання загальних питань адміністративного процесу, так і відповідних відомчих нормативно-правових актів, які певним чином регулюють такі провадження в системі МВС України, сприяти забезпеченню законності у реалізації цих функцій.

Виклад основного матеріалу. Першочергового значення за таких умов набуває високоякісна підготовка фахівців правоохоронних органів, здатних вести адміністративно-правову боротьбу з правопорушеннями, чому сприятиме запропонована наукова стаття.

Офіційні статистичні відомості (Держкомстат України) за останні 10 років свідчать про значний рівень застосування в Україні заходів адміністративної відповідальності за правопорушення. У середньому за цей період щороку притягувалося до адміністративної відповідальності 11 млн. 504 тис. осіб, а середній коефіцієнт активності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, у розрахунку на 100 тис. населення країни, становив 22.528 чол. Тобто, кількість осіб, що вчинили адміністративні правопорушення дорівнює ¼ населення України [2].

Для порівняння слід зазначити, що середньорічний коефіцієнт злочинної активності за цей же період складав 549 чол. або у 40 разів менше, ніж коефіцієнт активності правопорушників. Це, з одного боку, підтверджує високу ефективність застосування заходів адміністративної відповідальності, перш за все, як засобу профілактичного впливу на поведінку громадян, а з другого боку, свідчить про поширеність їх протиправної поведінки з виявленням правопорушень та забезпечення адміністративно-правової відповідальності за їх вчинення [3].

Крім цього, залишається невідомою частка так званих «латентних» адміністративних проступків, чисельність яких завжди у декілька разів перебільшує кількість правопорушень, за якими порушено адміністративно-юрисдикційне провадження. Тому цілком зрозуміло, що активізація боротьби зі злочинністю неминуче передбачає і активізацію протидії адміністративній деліктності (правопорушенням).

Адміністративно-юрисдикційна діяльність (адміністративний примус) органів внутрішніх справ займає важливе місце у правоохоронній системі нашої держави і у відповідності до законодавства України основний її тягар покладено на міліцію громадської безпеки.

У практичній діяльності міліції допускаються порушення компетенції й повноважень з кола питань, віднесених законом до відання органів міліції. Такі порушення можна розділити на дві групи.

Перша група включає в себе випадки видання органами й посадовими особами міліції актів адміністративного примусу з питань, які взагалі не відносяться до компетенції міліції. У цих випадках органи міліції виходять за межі своєї компетенції і незаконно вирішують питання, віднесені до відання судів, адміністративних комісій, державних інспекцій.

До другої групи порушень відноситься видання актів із питань, що входять до компетенції міліції, але з перевищенням повноважень органу чи посадової особи, які їх видали. У таких випадках проводиться незаконне вторгнення в коло прав інших органів чи посадових осіб міліції. У практичній діяльності міліції часто зустрічаються перевищення повноважень при виданні актів у справах про порушення правил дорожнього руху (наприклад, перевищення повноважень інспекторами дорожньо-патрульної служби).

Видання органами внутрішніх справ актів адміністративного примусу з питань, що входять до компетенції інших органів держави, а також питань, що віднесені до компетенції міліції, але із перевищенням повноважень даного органу чи посадової особи, є грубим порушенням. По суті такі волевиявлення не є актами адміністративного примусу і не можуть породжувати тих правових наслідків, на які направлені. Юридичним наслідком цього виду порушень закону має бути відміна неправомірних актів і притягнення винних осіб до відповідальності.

Неурегульованими залишаються питання, пов'язані із правовим обґрунтуванням порядку здійснення працівниками міліції приводу правопорушників для участі у розгляді справи про адміністративне правопорушення (особливо це стосується справ, які пов'язані із відшкодуванням завданої адміністративним правопорушенням майнової та іншої шкоди).

На нашу думку, рішення про привід необхідно оформляти постановою начальника органу внутрішніх справ з вказівкою часу і місця його винесення, прізвища службової особи, що його винесла, відомості про особу порушника, підставу приводу і строк її виконання, а також відмітка про виконання, порядок оскарження. Це було б додатковою гарантією законності при застосуванні даного заходу.

Чинним законодавством не визначено також перелік об'єктивних причин неявки порушника для участі у розгляді справи про адміністративне правопорушення (у випадках, коли це обов'язково у відповідності до ст. 268 КУпАП: ч. 1 ст. 44 – незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; ст. 51 – дрібне викрадення чужого майна; ст. 146 – порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, а також користування радіочастотним ресурсом України; ст. 160 – торгівля з рук у нестворених місцях; ст. 1724 – порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; ст. 1725 – порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; ст. 1726 – порушення вимог фінансового контролю; ст. 1727 – порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; ст. 1728 – незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'яз-

ку з виконанням службових повноважень; ст. 1729 – нежиття заходів щодо протидії корупції; ст. 173 – дрібне хуліганство; ч. 3 ст. 178 – розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді; ст. 185 – злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця; ст. 1851 – порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; ст. 1857 – публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; ст. 187 – порушення правил адміністративного нагляду) [4].

З метою усунення таких недоліків у практичній діяльності ОВС (міліції) доцільно доповнити зміст протоколу про адміністративне правопорушення, в якому закріпити перелік прав і обов'язків особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Особа, ознайомившись з даним переліком прав і обов'язків, зобов'язана зробити підпис у протоколі під цим переліком. Це буде однією із гарантій по забезпеченню реалізації права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, користуватися юридичною допомогою адвоката та іншими правами, і, в свою чергу, обов'язком для посадових осіб (міліції) забезпечити це право, в тому числі й на етапі безпосереднього розгляду справ міліцією.

Відповідно до ст. 7 КУпАП (забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення) ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом.

Особливу важливість дане положення набуває при застосуванні органами внутрішніх справ державного примусу.

На наш погляд, з метою удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ та підвищення ефективності практичного реагування, слід вирішити наступні питання:

– аргументувати прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень», в якому чітко визначити механізм організації взаємодії усіх органів державної влади у вирішенні питань щодо виявлення і усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

– для точного визначення строків розгляду справ про адміністративні проступки та реалізації одного з основних принципів адміністративної відповідальності – невідворотності відповідальності за вчинення адміністративного проступку, доцільно запровадити та нормативно закріпити у КУпАП початок порушення справи про адміністративне правопорушення відповідною постановою. Зміст постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення має складатися з попередньої правової оцінки фактичних підстав для складання протоколу про адміністративний проступок, передбачати терміни початку адміністративного розслідування справи з обов'язковою їх реєстрацією;

– доцільно нормативно закріпити процедуру попереднього дослідження обставин справи про адміністративне правопорушення (або попереднього адміністративного розслідування), нормативно-правові підстави, порядок проведення та строки здійснення такої процедури, коли виникає необхідність у перевірці наявних відомостей, встановлення особи порушника та додаткових даних про нього, проведення різного роду досліджень, що вимагають спеціальних знань (експертиз), медичного огляду, отримання посадовою особою спеціальних довідок, а отже попереднього вивчення і часу;

– у чинному законодавстві про адміністративні правопорушення слід однозначно визначитися з термінами початку провадження по справі про адміністративні правопорушення. Адміністративне законодавство чітко не встановлює, який саме момент слід вважати початком порушення справи про адміністративний проступок (це час отримання заяви або інших даних про вчинення правопорушення, або час прийняття відповідного рішення компетентною посадовою особою, чи час складання протоколу про адміністративний проступок);

– також слід законодавчо закріпити положення, пов'язані з можливістю виникнення потреби попереднього дослідження обставин правопорушення (адміністративного розслідування), що враховувало б окремі питання. Строк такого дослідження (наприклад, до трьох днів при необхідності проведення додаткової перевірки окремих обставин чи отримання певних відомостей, або до десяти днів для проведення експертизи) не повинен враховуватися при обчисленні термінів давності накладення адміністративного стягнення передбачених у ст. 38 КУпАП України (2 місяці);

– чинне адміністративне законодавство фактично не визначає загального строку давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Стаття 303 КУпАП тільки частково врегулює це питання, закріплюючи положення, відповідно до якого не підлягає виконанню така постанова, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. Загальний строк давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення доцільно було б визначити протягом року з дня винесення такої постанови. Тримісячний строк не може сьогодні реально служити загальним (кінцевим) строком давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень враховуючи нинішні значні суми штрафів за окремі адміністративні проступки (наприклад, повторна реалізація алкогольних напоїв або тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка, тягне за собою штраф у розмірі близько 5 тис. грн.). Не завжди можливо таку суму штрафу стягнути з особи у тримісячний строк;

– доцільно розглянути питання щодо встановлення адміністративної відповідальності за злісне ухилення свідка від дачі показань у справі про адміністративне правопорушення або надання завідомо неправдивих показань (свідчень).

У теперішній час показання свідків є фактично основними доказами у справах про адміністративні правопорушення. Однак закон встановлює адміністративну відповідальність лише за злісне ухилення свідка від явки в суд, що розцінюється як прояв неповаги до суду (ст. 1853 КУпАП).

З метою забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ керівниками усіх рівнів повинен здійснюватися суворий контроль за неухильним виконанням вимог ст. 261, 263-277 КУпАП щодо обов'язкового складання протоколу про адміністративні затримання громадян, дотримання строків затримання та розгляду справ.

Таким чином, з метою подолання «смуги відчуження», яка утворилася наразі між правоохоронними органами та населенням, слід більш інтенсивно відшукувати і запроваджувати нові форми співпраці з населенням, використовуючи для цього світову практику діяльності поліції (організація діяльності

консультативних комітетів, поширення проведення зустрічей дільничних інспекторів міліції з громадськістю тощо).

Висновок. Слід зазначити, що протидія адміністративним проступкам дає належні результати лише у тому випадку, коли вона здійснюється в рамках законності й дотримання прав громадян, а заходи адміністративного впливу застосовуються обґрунтовано та відповідно до чинних процесуальних правил. Однак, як свідчить практика, в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ ще мають місце серйозні недоліки, наявність яких істотно знижує ефективність цієї діяльності. Саме тому, виходячи із основних завдань Кодексу України про адміністративні правопорушення, МВС України належить і в подальшому наполегливо підвищувати рівень фахової компетенції посадових осіб органів внутрішніх справ щодо здійснення ними проваджень у справах про адміністративні правопорушення, які їм підвідомчі, та удосконалювати нормативно-правове регулювання у цій сфері.

Література:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Сайт Державного комітету статистики. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Сайт Міністерства внутрішніх справ України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 груд. 1984 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Билык В. М., Калатур М. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути ее усовершенствования

Аннотация. Статья посвящена обзору административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и путям её совершенствования. В результате проведенного анализа, автор приходит к выводу, по совершенствованию как национального законодательства в сфере регулирования общих вопросов административного процесса, так и соответствующих ведомственных нормативно-правовых актов, которые определенным образом регулируют такие производства в системе МВД Украины и способствуют обеспечению законности в реализации этих функций.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, милиция, административный процесс, административное расследование.

Bilyk V. Kalatur M. Administrative and jurisdictional activity of the Interior and ways of improvement

Summary. The article is devoted to the administrative jurisdiction of the internal affairs and the ways of its improvement. The analysis, the author concludes on improvement as national legislation on regulation of the administrative process and the relevant departmental normative acts in some way regulate such proceedings in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and contribute to the law in implementing these functions.

Key words: administrative and jurisdictional activity, enforcement bodies, police, administrative process, administrative investigation.