

САВКА А.Ю., ад'юнкт
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.74/9

МІЛІЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Розкрито зміст діяльності міліції із застосування заходів примусу в адміністративному розслідуванні (адміністративно-примусова діяльність), а також розглянуто заходи примусу, які застосовуються міліцією.

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, адміністративне розслідування, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-примусова діяльність міліції в адміністративному розслідуванні.

Раскрывается содержание деятельности милиции по применению мер принуждения в административном расследовании (административно-принудительная деятельность), а также рассмотрены меры принуждения, применяемые милицией.

Ключевые слова: административно-деликтное производство, административное расследование, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административно-принудительная деятельность милиции в административном расследовании.

The scientific content of the police use of coercive measures in administrative investigations (administrative and coercive activities) and also considered coercive measures to be applied by the police.

Keywords: administrative proceedings, administrative investigation, measures of proceedings on administrative violations, administrative and forced the police in an administrative investigation.

Розбудова України як демократичної, соціальної, правової держави, що закріплено в ст. 1 Конституції України [1], передбачає виконання ряду нових завдань та функцій, що стоять перед сучасною державою. Для виконання зазначених функцій державою створюються відповідні суб'єкти публічного адміністрування, діяльністю яких забезпечується їх виконання. Однією з найважливіших внутрішніх функцій держави слід визнати правоохоронну функцію, сутність якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом [2, с. 53-54]. Реалізація зазначеної функції відбувається через функціонування спеціальних правоохоронних органів, провідне місце серед яких займає міліція [3, с. 15]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [4].

Фрагментарно дослідження даної проблеми торкалися дослідники адміністративного права та процесу, зокрема, В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, В.М. Гарашук, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, науковці теорії педагогіки – О.В. Биковська, В.В. Вербицький, Є.М. Мединський, Г.П. Пустовіт, Т.І. Суценко, Т.М. Цвіров.

Відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону, основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [4].

Як вбачається з вищенаведеного, міліція як правоохоронний орган держави виконує широке коло завдань та функцій щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями, для виконання яких наділяється певним обсягом прав та використовує специфічні форми та методи своєї діяльності. Але здійснюючи свою діяльність, міліція виконує свої завдання неупе-



реджено, у точній відповідності до закону, і жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану і т.д. Однак при цьому законодавець зазначає, що в межах чинного законодавства міліція може обмежувати права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки. Крім того, у ст. 10 Закону України «Про міліцію» чітко визначено, що міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право на застосування заходів примусового характеру. Як справедливо зазначає А.Т. Комзюк, надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони [3, с. 21]. Подібної точки зору дотримуються і російські вчені. Так, визначаючи, які ж саме засоби може використовувати у своїй діяльності будь-яка поліція, Ю.П. Соловей зазначає, що відповідь є досить очевидною – озброєність, безпосередній примус, сила, причому в широкому розумінні – „від простого дотику до насильницького позбавлення життя” [3, с. 21].

Аналіз законодавчих актів України, якими визначаються права та обов'язки міліції, а також регламентуються форми і методи її діяльності, дає змогу стверджувати, що одним з основних, найважливіших напрямків діяльності міліції є її адміністративна діяльність. Це підтверджується і положеннями Закону України «Про міліцію», в якому законодавець, наводячи перелік функцій, які виконує міліція, на перше місце ставить саме виконання адміністративної функції. Як зазначає О.М. Бандурка, більша частина особового складу міліції виконує переважно адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права [5; 6]. А тому у своїй правоохоронній діяльності органи внутрішніх справ для виконання покладених на них завдань та функцій використовують примусові заходи, застосування яких врегульоване саме нормами адміністративного права, тобто застосовують заходи адміністративного примусу.

У загальному варіанті, відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію», під час виконання своїх функціональних обов'язків міліція має право застосовувати такі заходи примусового характеру: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) перевірку документів; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; 4) взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; 5) адміністративне затримання; 6) доставлення порушника; 7) особистий огляд; 8) огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів тощо; 9) вилучення речей і документів; 10) накладення адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, тощо [4].

Незважаючи на те, що у законі представлений досить широкий перелік примусових заходів, що можуть застосовуватися працівниками міліції, слід також зазначити, що деякі з них визначені лише в загальному плані, а більш детальне їх застосування регламентується іншими правовими нормами (наприклад, це такі примусові заходи, як адміністративне видворення іноземців за межі України; нагляд за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, і т.д.).

Аналіз адміністративної діяльності міліції дає змогу стверджувати, що найчастіше заходи адміністративного примусу застосовуються працівниками міліції у зв'язку з порушенням адміністративно-правових норм у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що в наукових джерелах деякі автори висловлювали думку про те, що діяльність міліції зі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення є допоміжною щодо їх основного виду діяльності. Але ми не можемо погодитись із такою точкою зору, оскільки навіть законодавець, визначаючи правові основи організації діяльності міліції та її підпорядкування, на перше місце ставить саме виконання нею адміністративної та профілактичної функцій, а вже потім – оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної (ст. 7 Закону України «Про міліцію»). У ст. 2 зазначеного Закону, в переліку основних завдань міліції, діяльність міліції із запобігання правопорушенням та їх припинення (адміністративна діяльність) знаходиться одразу після їх діяльності, пов'язаної із забезпеченням особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів. Крім того, у ст. 10 Закону, де визначено основні обов'язки міліції, нарівні з обов'язками по виявленню та розкриттю злочинів



визначені і зобов'язання міліції щодо виявлення, припинення адміністративних проступків, а також здійснення провадження у справах за ними, а тому діяльність міліції в адміністративно-деліктному провадженні аж ніяк не може мати допоміжний характер.

Інша проблема, яка порушувалась науковцями стосовно діяльності міліції в адміністративно-деліктному провадженні, пов'язана з тим, чи зобов'язані працівники міліції здійснювати діяльність із розкриття адміністративних правопорушень, тобто є розкриття адміністративних деліктів правом чи обов'язком працівників міліції. Наприклад, С.А. Клоков вважає, що розкриття адміністративних проступків, тобто діяльність міліції по виявленню особи, яка вчинила протиправне діяння, але з місця пригоди зникла, є саме правом працівників міліції, а не їх обов'язком [6, с. 98]. Так, дійсно, законодавець, визначаючи загалом основні обов'язки міліції, чітко закріплює, що міліція зобов'язана виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством, а стосовно адміністративних деліктів зазначений суб'єкт владних повноважень зобов'язаний лише припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них, а також виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення [4]. Однак, на наш погляд, розкриття адміністративних деліктів є прямим обов'язком міліції, а не її правом, оскільки останні створюють безпосередньо загрозу суспільним відносинам у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Крім того, хоча й не прямо, але норми КУпАП також закріплюють положення, що справи про адміністративні делікти повинні порушуватись не лише у разі встановлення особи правопорушника, а й у разі її відсутності (за самим фактом вчинення протиправного діяння). У ч. 1 ст. 256 КУпАП вказується, що у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення).

Отже, враховуючи викладене, можна впевнено стверджувати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним з основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ, у ході якого уповноважені особи останніх наділені правом застосовувати різні адміністративно-примусові заходи, «предваряющие реализацию юрисдикционных полномочий» [7, с. 167]. Застосування цих заходів спрямоване на виявлення та припинення адміністративних проступків, встановлення особи правопорушника, а також інших обставин справи, складання адміністративного протоколу, забезпечення своєчасного і об'єктивного розгляду справи і виконання прийнятого у ній рішення, тобто заходів, що вживаються з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. До таких заходів адміністративно-деліктне законодавство України відносить: доставлення порушника; адміністративне затримання особи; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб; тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу водіїв та швидкість їх реакції [8].

Як вбачається з наведеного переліку, адміністративно-примусові заходи, які можуть вживатися міліцією на стадії адміністративного розслідування і мають узагальнюючу назву «заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», є різноманітними як за своїм правовим змістом, так і за процедурою їх застосування. У зв'язку з цим науковці пропонували різні класифікації останніх. Так, наприклад, Г.В. Грянка, досліджуючи питання правової природи адміністративно-процесуального примусу, пропонує класифікувати заходи забезпечення провадження в адміністративних справах, які застосовуються на стадії адміністративного розслідування, таким чином:

1) заходи, передбачені для припинення правопорушення та забезпечення належної процедури провадження в адміністративних справах: адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб;

2) змішані заходи, що застосовуються як з метою попередження правопорушення, так і з метою припинення правопорушення: тимчасове затримання транспортного засобу; огляд на



стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції;

3) заходи забезпечення належного проведення провадження в адміністративних справах: доставлення правопорушника; привід [9, с. 53-54].

Досить цікавою з даного приводу, на наш погляд, є позиція Є.А. Клокова, який пропонує поділити вказані заходи на дві групи:

1) процесуальні засоби, які безпосередньо спрямовані на збір доказової інформації (опитування особи, особистий огляд, вилучення речей та документів і т.д.);

2) процесуальні засоби, які сприяють зібранню доказової інформації (доставлення особи, адміністративне затримання і т.п.) [6, с. 111].

Однак дослідження правової природи заходів примусу в адміністративно-деліктному провадженні свідчить про те, що всі вони застосовуються з метою припинення протиправного діяння, а також спрямовані на одержання доказів щодо його вчинення. Тому пропонуємо розподілити заходи, що застосовуються міліцією на стадії адміністративного розслідування, на: адміністративно-примусові заходи в адміністративному розслідуванні, які застосовуються безпосередньо до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (адміністративне затримання, особистий огляд); адміністративно-примусові заходи стадії адміністративного розслідування, які застосовуються щодо речей та документів, які фігурують в адміністративно-деліктному провадженні.

Отже, враховуючи все вищевикладене, необхідно зазначити таке. Серед суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративно-деліктне провадження, міліція займає особливе місце, оскільки на неї покладається завдання з охорони широкого кола суспільних відносин. Відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, із переліку адміністративних деліктів, визначених в Особливій частині, органам внутрішніх справ не підвідомчі лише дві групи проступків: адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів, а також адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації.

У межах адміністративного розслідування органи внутрішніх справ як суб'єкти владних повноважень наділені правом застосування різноманітних заходів адміністративного примусу, застосування яких носить дещо подвійний характер, що виявляється в тому, що працівники міліції вживають заходів адміністративного примусу, спрямовані на реалізацію власних повноважень в адміністративному розслідуванні, так і на реалізацію повноважень інших суб'єктів адміністративного розслідування (наприклад, здійснення адміністративного затримання чи привід особи за зверненням суб'єкта адміністративного розслідування, який таких повноважень не має).

Аналіз чинного законодавства дає змогу визначити дворівневу систему регулювання адміністративного розслідування, що здійснюється міліцією в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зазначене регулювання здійснюється на підставі як законів України, так і відомчих правових актів.

Таким чином, діяльність міліції із застосування заходів примусу в адміністративному розслідуванні (адміністративно-примусова діяльність) – це нормативно закріплені повноваження міліції щодо застосування різноманітних заходів обмежувального характеру до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також до інших речей та документів з метою проведення процесуальних дій у підвідомчих їй справах для створення передумов щодо належного виконання завдань адміністративно-деліктного провадження.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х., 2001.
3. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х., 2002.
4. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 року / із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
5. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид.



наук. – Х., 1994.

6. Клоков Е.А. Административное расследование в органах внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Омск, 2005.

7. Коваленко О.И. Особенности юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (милиции) // Методологические, правовые и организационные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел: Труды КВШ МВД СССР. – К., 1981. – С. 164-171

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство із змінами та допов. на 17 січня 2012 року. – К., 2012.

9. Грянка Г.В. Адміністративно-процесуальний примус (за Кодексом України про адміністративні правопорушення): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009.

Надійшла до редакції 03.09.2012

СІВКОВ С.В., здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.84

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ МІНІСТЕРСТВОМ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджено адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. Сформульовано авторські дефініції понять „публічне адміністрування” та „соціальна сфера”. Проаналізовано досягнення даного центрального органу виконавчої влади в регулюванні соціальної сфери та внесено пропозиції щодо заходів, вжиття яких є необхідною умовою ефективності публічного адміністрування даної сфери.

Ключові слова: соціальна сфера, публічне адміністрування, міністерство, соціальний стандарт, прожитковий мінімум, заробітна плата.

Исследуется администрирование социальной сферы Министерством социальной политики Украины. Формулируются авторские дефиниции понятий «публичное администрирование» и «социальная сфера». Анализируются достижения данного центрального органа исполнительной власти в регулировании социальной сферы, вносятся предложения относительно мер, принятие которых является необходимым условием эффективности публичного администрирования данной сферы.

Ключевые слова: социальная сфера, публичное администрирование, министерство, социальный стандарт, прожиточный минимум, заработная плата.

This article is devoted to the study of social administration of the Ministry of Social Policy of Ukraine. In particular, it reflected the content of the question concepts such as „public administration” and „social sphere”. Copyright formulated these definitions of concepts. Analyzed the achievement of central authority in regulating social and submitted events taking which is a prerequisite for the effectiveness of the public administration sector.

Keywords: social affairs, public administration ministry, social standard, cost of living, wages.

На Міністерство соціальної політики покладено повноваження щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у соціальній сфері, зокрема щодо зайнятості населення, його соціального захисту тощо. Враховуючи актуальність питання ефективного регулювання соціальної сфери вказаним центральним органом виконавчої влади, дослідження відповідного питання стало метою написання даної статті.

Питання розвитку соціальної сфери в нашій державі було предметом дослідження О. Білорусова, А. Гриценка, В.Лагутіна, Е. Лібанової, С. Мочерного, Ю. Пахомова, В. Куликова, В. Куценка та інших. Проте слід зазначити, що, незважаючи на велику кількість праць стосовно публічного адміністрування соціальної сфери, на сьогодні відсутні комплексні наукові дослідження діяльності Мінсоцполітики у відповідному напрямі.

Значущість соціальної сфери у сучасному розвитку демократичних держав світу, у тому числі й України, важко переоцінити. У будь-якій державі соціальна сфера слугує інтересам насамперед людей як найвищої цінності. У свою чергу, регулювання соціальної сфери є важливою складовою соціально-економічної політики держави, яка являє собою одну з передумов

