

<http://www.ssc.msu.edu/~cj/cp/cpphil.html>. 11. Cordner, G. (1999) Community Policing: Principles and Elements, <http://www.kycops.org/KYCOPS/whatis.htm>. 12. Ермолович Г.П. Население и полиция: противостояние преступности в США. Монография. 2-е изд., исправ. и доп. Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / Под общей редакцией В.П. Сальникова. СПб., 2004. 13. Томин В.Т. Избранные труды / Предисловие С.П. Гришина. СПб., 2004. 14. Fogg E. Home Secretary seeks 'evidence' of recruitment and retention crisis // Police Review. Vol.108. № 5579. 14 July 2000. 15. Венгер В. Погляд на ОВС з „вікна” баварської поліції // Міліція України. 2004. №6. 16. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: Монографія / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. Х., 2001.

*Надійшла до редколегії 10.10.04*

*Г.В. Джагулов*

### **ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ЯК УМОВА ЗДІЙСНЕННЯ МІЛІЦІЄЮ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

При здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення значна частина службових осіб міліції виконує великий обсяг дій юридичного характеру, пов'язаних з виявленням події та дослідженням обставин правопорушення, зборі і перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді справ з винесенням відповідних постанов та їх виконанні. Тією чи іншою мірою до здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності причетна переважна більшість працівників ДАІ, ДПС, чергових частин, служби дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби та інших підрозділів органів внутрішніх справ.

В адміністративно-правовій літературі поняття юрисдикції здебільшого пов'язується із розглядом і вирішенням справ, але цього не можна сказати щодо міліції, адже справу не може бути розглянуто без попередньої її підготовки, що в першу чергу стосується адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, на відмінну від інших органів (суди або адміністративні комісії). Всі матеріали, всі процесуальні документи складають посадові особи самої міліції, вони ж виконують всі процесуальні дії, як безпосередньо пов'язані з розглядом справи, так і спрямовані на збирання і фіксацію доказів, а також на виконання прийнятого рішення [1, с.263].

Говорячи про здійснення міліцією провадження в справах про адміністративні правопорушення, неможливо не вести мову про його стадії. В адміністративно-правовій літературі з'ясуванню питань сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення та видів його стадій свої праці присвятило багато вчених, серед яких О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Л. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.П. Коренєв, М.М. Тищенко, та ін. Найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження, на нашу думку, сформулювали О.М. Бандурка і М.М. Тищенко. Вони зазначають, що процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з

ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [2, с.177].

Слід також вказати на нерозривний зв'язок адміністративної юрисдикції з адміністративним примусом. З метою забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, діяльність міліції часто пов'язана з застосуванням заходів адміністративного примусу, які є суттєвими заходами щодо прав та свобод громадян. Ось чому кожний крок працівника міліції при застосуванні заходів адміністративного примусу має спиратися на закон, відповідати законові. Більш того виникає потреба в суворому дотриманні законності в стосунках з громадянами, бо правильне застосування засобів адміністративного примусу відіграє велику роль у реалізації прав і свобод громадян, у зміцненні дисципліни, організованості та порядку в усіх сферах життєдіяльності суспільства [3, с. 1].

Щорічно міліцією складається мільйони протоколів про адміністративні проступки, чому передують, практично у кожному випадку, застосування того чи іншого заходу забезпечення. Так, за 2003 рік працівниками ОВС України складено 6 252 228 адмінпротоколів і затримано 5 939 278 осіб. Лише в Харківській області органами міліції затримано 479 838 осіб, які вчинили адміністративні проступки, складено 507 443 протоколів. Ці цифри більші тільки у м. Києві: відповідно – 548 257 та 558 696.

Аналіз практики застосування міліцією норм адміністративного законодавства, зокрема, збирання та застосування доказів, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, їх розгляд і прийняття рішень, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного примусу свідчать про те, що працівники міліції не завжди дотримуються вимог, які висуваються при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Допущені порушення виявляються при проведенні загального та спеціального контролю з боку МВС України, УМВС в областях, а також здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства органами прокуратури. Зокрема за 2003 рік направлено 938 протестів прокурорів на постанови ОВС про адміністративні правопорушення, задоволено з них – 867. Від громадян надіслано 934 скарги про необґрунтоване притягнення до адміністративної відповідальності, з яких підтвердилось – 109, судами скасовано 140 постанов. У результаті до дисциплінарної відповідальності за порушення адміністративного законодавства притягнуто 629 працівників міліції.

При цьому слід зауважити, що дані, які входять до офіційної статистики, включають тільки виявлені правопорушення, яким дана офіційна оцінка (винні особи, притягнуті до адміністративної відповідальності, або винесені постанови про закриття справи), без врахування латентної адміністративної деліктності.

Таке становище потребує від посадових осіб міліції, які застосовують законодавство про адміністративні правопорушення, глибоких знань провадження у справах про адміністративні правопорушення з метою правильної кваліфікації протиправних діянь, правильного оформлення адмініст-

ративних матеріалів, а також забезпечення законності при застосуванні засобів впливу за скоєння адміністративних правопорушень.

В літературі здебільшого називається чотири стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. Початкова стадія має два основні варіанти назви: адміністративне розслідування [4, с.229; 5, с.347; 6, с. 54] або порушення справи про адміністративний проступок [7, с.202; 2, с.177]. На цій стадії з'ясовуються факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. Проте, відзначає Комзюк А.Т., і той, і інший варіанти викликають заперечення. Насамперед, термін «розслідування» має певне кримінальне забарвлення, його використання є зручним, але не зовсім коректним. До того ж, розслідувати справу неможливо, якщо її не порушено. Що ж стосується другої назви, то вона, як уявляється, дещо незавершена, оскільки одним тільки порушенням справи не можна досягти завдань цієї стадії. На його думку, цю стадію слід назвати «порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин», адже «розслідування», яке відстоюють деякі автори, полягає саме в попередньому з'ясуванні обставин справи [1, с.278]. Ми приєднуємося до цієї позиції, і хотіли б зосередити увагу на тому що, ця назва, на нашу думку, охоплює широке коло дій, які можуть виконуватися працівниками міліції на цій стадії. Перша стадія являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксування та кваліфікацію. На цій стадії створюються передумови для об'єктивного і швидкого розслідування справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Єдиною фактичною підставою порушення адміністративної справи і провадження розслідування є наявність в діянні особи складу адміністративного проступку, але крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід. На сьогодні їх види в законодавстві про адміністративну відповідальність не закріплені, тому такими приводами в КпАП слід визнати: звернення (письмові або усні) громадян; повідомлення посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою посадовою особою [1, с.280].

Останній привід відрізняється від інших, насамперед тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою працівника міліції. Тут немає зовнішнього спонукального починання, поштовху до того, щоб він зайнявся рішенням питання. Даний привід має деякі особливості. По-перше, безпосередній розсуд – дія, яка ніде не фіксується, а тому не завжди підлягає контролю. По-друге, припущення про правопорушення виникає тільки в свідомості працівника міліції.

Найбільш типовими порушеннями на першій стадії є нехтування вимогами ст. 256 КпАП України [8] при оформленні протоколів про адміністративні правопорушення. Так, не вказуються дати складання протоколів, час скоєння правопорушення; не в повній мірі відбиваються анкетні дані про порушника; відсутні посилання на статті КпАП, які порушені, не записані

пояснення, прізвища та адреси свідків, потерпілих, а також не роз'яснюються права та обов'язки, передбачені ст. 268 КпАП.

Від того, наскільки грамотно складено протокол, залежить правильність розгляду справи по суті та обґрунтованість прийнятого рішення. Звернемо увагу на ставлення деяких суддів до протоколів про адміністративні правопорушення, складені працівниками міліції. В багатьох випадках судді взагалі не визнають доказової сили протоколів, в яких відсутні вказівки на свідків порушення. Тому слід особливо наголосити на тому, що ст.256 КпАП передбачає лише можливість наведення в протоколі прізвищ і адрес свідків (в законі сказано, «якщо вони є»). Якщо ж свідків нема, а таке буває досить часто, це аж ніяк не впливає на визнання протоколу правомірним, його доказова сила від цього абсолютно не зменшується. Закон, надаючи тим чи іншим посадовим особам право складати протоколи про адміністративні правопорушення і визнаючи їх повноважними учасниками цього провадження, довіряє їх професійності [1, с.283].

Відзначимо також, що при застосуванні адміністративного затримання, яке є тимчасовим обмеженням свободи правопорушників і зв'язане з примусовим утриманням їх протягом встановленого законом часу в спеціальних приміщеннях ОВС, не дотримуються вимоги ст. 261 КпАП. У протоколах про адміністративне затримання не відображаються такі відомості: дата та місце його складання, посада, прізвище та ініціали особи, яка склала протокол; час та мотиви затримання; відсутні також підписи посадової особи, яка склала протокол, та затриманого; а іноді і сам протокол не складається. Такі вади зустрічаються в роботі посадових осіб міськрайвідділів.

Центральною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення, є розгляд цих справ по суті. На ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Головна мета діяльності працівників міліції на цій стадії полягає у встановленні фактичних обставин справи і юридичній оцінці діяння особи.

В літературі часто піддається критиці встановлення різних за тривалістю строків для розгляду справ про різні адміністративні проступки і висловлюються пропозиції про необхідність уніфікувати їх залежно від суб'єктів розгляду справи [9, с.76–77]. Ми приєднуємося до думки, що для справ про адміністративні проступки слід передбачити єдиний строк – 15 днів з моменту одержання протоколу та інших матеріалів справи відповідним органом чи посадовою особою. Єдиний виняток мають становити справи про правопорушення, за які передбачено можливість застосування адміністративного затримання до розгляду справи. Для тих випадків, коли посадова особа вважає необхідним з'ясувати якісь додаткові обставини правопорушення і витребувати з цією метою додаткові матеріали, слід передбачити його право відкласти розгляд справи на певний строк з прийняттям відповідного рішення [1, с.287].

Виконання постанов можна визнати вирішальною стадією всього провадження в справах про адміністративні правопорушення, адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив на-

кладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.

Забезпечення беззаперечного виконання постанови – це свідчення авторитету держави та міліції як органу, який діяв від її імені. У зв'язку з цим неприпустимими є факти невиконання постанов про накладення адміністративних стягнень, найчастішими з яких є несплата штрафу. За результатами роботи ОВС України щодо накладення та стягнення штрафів, у 2003 році накладено штрафів на суму 50 975 (тис. грн.), з них стягнуто – 72,5%. Ці цифри підтверджують, що останніми роками з різних причин не виконується 25-30% постанов про накладення штрафу, а якщо проводити аналіз по підрозділам, то відсоток виконання постанов буде набагато менший. Так, у Харківській області дільничними інспекторами міліції накладено штрафів на 1 088 (тис. грн.), а стягнуто лише 26,5%. Цей показник дуже низький і поступається тільки цифрам в АР Крим (22,6%) та в м. Севастополь (16,0%), які є курортними містами, де змусити громадян заплатити штраф буде об'єктивно важко.

Суспільство зацікавлене в тому, щоб послідовно зменшувалась кількість правопорушень, оперативно розкривалися і усувалися обставини, що призвели до їх вчинення, цілком відновлювався порушений правопорядок, а також неухильно дотримувался принцип невідворотності відповідальності за вчинення протиправних діянь. Іншими словами, боротьба з правопорушеннями повинна бути дієвою і ефективною, такою ж має бути і діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Ще одне дуже важливе питання, яке характеризує професіоналізм працівника міліції – це його етика при здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення. Професійна етика працівника міліції побудована на концепції формування почуття обов'язку щодо захисту прав і свобод громадян, їх власності і недоторканності, поваги до їхніх прав. Професійна етика формується на підставі окремих елементів деяких аспектів інших видів культур (правової, моральної, духовної, інтелектуальної, фізичної, професійної), а також службового етикету, міліцейського гуманізму, милосердя, етики ненасильства [3, с.16].

Основними правилами професійної етики працівника міліції є: ввічливість, коректність, тактовність, скромність, простота, доцільність. Рівень його професіоналізму визначається, по суті, рівнем зрілості професійної культури, невід'ємним елементом якої є моральна культура.

Професійна етика співробітника міліції відображає реальне становище його в суспільстві: співробітник міліції наділений державною владою, від імені держави охороняє правопорядок, застосовує примусові санкції до правопорушників громадського порядку тощо. Міліція – складова частина державного апарату, її діяльність регламентується законодавчими актами, відповідно до яких складаються специфічні риси моральної свідомості працівника міліції, покликаної забезпечувати єдність норм права і моралі в суспільстві.

На розвиток особистості працівника ОВС, його моральний образ визначальний вплив мають дві групи взаємозалежних об'єктивних громадських чинників: по-перше, соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві, і, по-друге, специфічні обов'язки та умови діяльності, життя і побуту самих працівників органів внутрішніх справ [10, с.133].

Ступінь благополуччя й ефективності діяльності правоохоронної сфери відбивається в соціально-психологічному стані суспільства, зокрема у такій його складовій частині, як взаємовідносини між населенням і міліцією.

Один із найбільш вагомих дослідників змісту і розмаїтості взаємодій П. Сорокін розглядає взаємодію як найпростішу модель соціального явища. Виходячи з цього, він дає таке визначення феномена взаємодії: «явище взаємодії людей дано тоді, коли психічні переживання, зовнішні акти однієї людини або людей являють собою функцію існування, фізичного, психічного стану іншого індивіда» [11, с.121].

Викладене свідчить про те, що нормативне закріплення порядку здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема міліцією, та питання виховання високо професіонального працівника міліції потребують подальшого розвитку і удосконалення. У новому КпАП України потрібно реалізувати всі новітні розробки юридичної науки, присвячені дослідженню проблем провадження в справах про адміністративні проступки.

**Список літератури:** 1. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. Х., 2002. 2. Бандурка О.М., Тищенко Н.М. Адміністративний процес: Учебник. Х., 2001. 3. Калаянов Д.П., Остюченко С.М., Аносенков А.А. Права регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України: Науково-практична розробка. Вид. 2-е, доп. Одеса, 2002. 4. Васильев А.С. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. Х., 2001. 5. Колпаков В. К. Адміністративне право України. К., 1999. 6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Одеса, 2001. 7. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до №52. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями). 9. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990. 10. Бандурка О.М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ: Навч. посібник. Х., 2001. 11. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов: Пер. с англ. М., 1992.

*Надійшла до редколегії 09.10.04*