

## АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНІ ЗАХОДИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ МІЛІЦІЄЮ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ

Однією з найважливіших правових форм діяльності міліції є адміністративний нагляд, який здійснюється нею з метою забезпечення виконання посадовцями і громадянами рішень органів державної влади і місцевого самоврядування з питань забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку.

Адміністративний нагляд міліції – це систематичний нагляд її працівників за точним і неухильним дотриманням посадовцями і громадянами правил, що регулюють громадський порядок і громадську безпеку, з метою попередження і припинення правопорушень, виявлення порушників і притягнення їх до відповідальності або застосування до них заходів громадського впливу, а також запобігання обставинам, що загрожують безпеці особи або нормальній діяльності органів держави і місцевого самоврядування, підприємств, установ і об'єднань громадян.

Адміністративний нагляд здійснюється від імені держави або органів місцевого самоврядування. Здійснюючи адміністративно-наглядову діяльність, міліція виявляє різні негативні факти, які часто викликають необхідність вживання заходів адміністративного примусу.

Серед заходів адміністративного примусу завдяки своїй профілактичній спрямованості, а саме з цього, як уявляється, починається правоохоронний процес, адміністративно-запобіжні заходи що застосовувані підрозділами міліції, посідають одне з найважливіших місць [1, с.67].

Питання сутності та системи адміністративно-примусових заходів достатньо часто були предметом обговорення в адміністративно-правовій літературі і аналізувалися в працях Д. М. Бахраха, О. М. Бандурки, І. І. Веремєєнка, І. О. Галагана, Є. В. Додіна, М. І. Єропкина, А. П. Ключніченка, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, А. П. Коренева, А. Є. Луньова, О. І. Остапенка, В. К. Шкарупи. Разом з тим дослідження адміністративно-запобіжних заходів з точки зору застосування їх міліцією в процесі здійснення адміністративного нагляду, чому присвячено дану статтю, не проводилося.

Важливою теоретичною проблемою, що стосується юридичної суті адміністративно-запобіжних заходів, на наш погляд, є проблема їх поняття. Звертаючись до її висвітлення, необхідно відзначити, що наука адміністративного права до теперішнього часу поки що не має в своєму розпорядженні загально визначеного визначення поняття цих заходів. Про це свідчить аналіз визначень, запропонованих авторами, що зверталися до зазначеної пробле-

матики, в яких, як правило, дослідники вказували тільки на цілі адміністративно-запобіжних заходів, не надаючи уваги іншим їх особливостям [2, с.22; 3, 121; 4, с.51; 5, с.182–183].

Винятком можна вважати дефініцію Ю. С. Рябова, згідно з якою адміністративно-запобіжні заходи – це вказівки, що містяться в диспозиціях норм адміністративного права, реалізація яких здійснюється в примусовому порядку суворо на законних підставах повноважними органами держави (їх представниками) при настанні певних обставин з метою попередження правопорушень і забезпечення громадської безпеки [6, с.45]. Проте, і це трактування адміністративно-запобіжних заходів не може бути визнано достатнім для відображення ступеня і характеру суспільних змін, що відбулися в Україні за останні п'ятнадцять років. З нашої точки зору, адміністративно-запобіжним заходам властиві такі риси, узагальнюючи які можна сформулювати визначення поняття даного адміністративно-правового явища.

1. Адміністративно-запобіжні заходи є діями і операціями повноважних органів держави (її представників) та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові заходи, з функціональної точки зору, виступають як дії, що здійснюються державою (її представниками), органами місцевого самоврядування, отже, адміністративно-запобіжні заходи як різновид адміністративно-правових засобів потрібно також розглядати через призму дій держави (її представників) та органів місцевого самоврядування.

2. Адміністративно-запобіжні заходи можуть мати як примусовий, так і непримусовий характер.

Сучасний розвиток теорії адміністративного права доводить те, що адміністративне право і його норми є не тільки засобом пригнічення і примусу, але і засобом захисту прав, свобод і законних інтересів громадян; координації різних суспільних інтересів, засобом соціального компромісу. В той же час для відповіді на запитання: які адміністративно-запобіжні заходи є примусовими, а які ні, – на наш погляд, необхідно встановити чітке співвідношення обов'язковості і примусовості в адміністративному праві.

Вирішенню даної проблеми вже присвячувалися окремі праці адміністративістів, в яких були розроблені і критерії розмежування обов'язковості і примусовості. До числа таких були віднесені: воля зобов'язаного суб'єкта (ставлення зобов'язаного суб'єкта до заходу), характер обмежень, які тягне застосований захід.

Особливий інтерес серед наголошених критеріїв становить ставлення зобов'язаного суб'єкта до заходу, що застосовується (в нашому випадку до адміністративно-запобіжного заходу). Він викликаний тим, що при віднесенні адміністративно-правових заходів до розряду примусових в юридичній літературі типовим є

вислів про те, що в таких випадках відбувається утвердження волі владної особи всупереч волі підвладного, заперечення волі підвладного і зовнішній вплив на його поведінку. Але при такому підході створюється безпрецедентна можливість втручання органів державної влади і місцевого самоврядування в особисте життя громадян, обмеження їх прав, свобод і законних інтересів. А це суперечить ч.2 ст.3 Конституції України [7], згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Тому ми вважаємо, що наведений довід є дуже однобічним і виражає інтереси тільки керуючої сторони, в той час, як необхідно враховувати і законні інтереси керованої сторони. Головне, на наш погляд, при урахуванні інтересів керованої сторони полягає в тому, щоб імперативність волевиявлення керуючої сторони мала соціальне, економічне, політичне і правове виправдання, з погляду його (волевиявлення) несумісності з інтелектуально-вольовим ставленням керованого до застосованого заходу. Іншими словами, будь-який адміністративно-запобіжний захід повинен бути легітимним (суспільно визнаним).

3. Адміністративно-запобіжні заходи застосовуються представниками органів виконавчої влади, іншими органами державного управління, органами місцевого самоврядування, а також представниками громадських формувань.

Сьогодні питання про коло органів (посадовців), що застосовують адміністративно-запобіжні заходи, в законодавчому порядку прямо і однозначно не врегульовано. В той же час аналіз нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правовий статус різних суб'єктів адміністративного права, показує, що суб'єктами застосування адміністративно-запобіжних заходів можуть бути:

а) Органи виконавчої влади (їх посадові особи). Їх можливості щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів неоднакові, що обумовлено їх різними завданнями у сфері державного управління. Враховуючи дану обставину, органи виконавчої влади, на наш погляд, можна умовно розділити на дві групи: на органи, що здійснюють управління позитивними процесами (поза зв'язком з правопорушеннями та іншими аномаліями соціального життя), і органи, що реалізують правоохоронну діяльність, пов'язану з охороною громадського порядку, забезпеченням особистої і громадської безпеки.

б) Органи місцевого самоврядування. Так, наприклад, вони мають право застосовувати адміністративно-запобіжні засоби при: реєстрації громадян, які реалізують право на свободу пересування,

вибір місця перебування і проживання; здійсненні роботи, пов'язаної з проведенням зборів, мітингів, демонстрацій, походів і пікетування; вирішенні питань, що стосуються безпеки дорожнього руху, проведенні заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки, на попередження або ліквідацію стихійних лих, екологічних катастроф, епідемій, епізоотії, техногенних аварій.

в) Громадські формування. Їх участь у застосуванні адміністративно-запобіжних заходів викликана тим, що державі самотійно важко повною мірою своєчасно забезпечити особисту безпеку всіх своїх громадян.

В Україні в сучасних умовах значно розширюється правова основа діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, забезпечення особистої і громадської безпеки: 22 червня 2000 р. був прийнятий Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», ряд нормативно-правових актів прийнято Президентом та Кабінетом Міністрів України, а також Міністерством внутрішніх справ. Тому думки про неприпустимість надання громадським об'єднанням права здійснення наглядової по формі і охоронної по суті діяльності, які висловлюються іноді в юридичній літературі, слід визнати дискусійними. Позбавлення громадських формувань, особливо таких, як добровільні народні дружини, окремих адміністративних повноважень (наприклад, перевірка документів, привід в міліцію, складання протоколу про адміністративне правопорушення та ін.) негативно вплине на їх діяльність.

4. Адміністративно-запобіжні заходи застосовуються з метою попередження правопорушень, об'єктивно-протиправних діянь, недопущення їх негативних наслідків, а також запобігання настанню обставин, що загрожують безпеці особи або нормальній діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і об'єднань громадян.

Філософська категорія мети означає передбачення в свідомості результату, на досягнення якого спрямовані дії. Звідси під метою адміністративно-запобіжних заходів у найзагальнішому вигляді слід розуміти ті кінцеві результати, які держава прагне досягти за допомогою їх застосування. Разом з тим етимологічне значення слова «попередження» вказує на найближчу і визначальну мету будь-яких попереджувальних дій. В. Даль тлумачить слово «попереджати» як «попередити», «передувати», «попереджувати» [8, с.390]. Таким чином, попередження означає випередження, недопущення чого-небудь, запобігання чому-небудь.

Автори, які досліджують питання адміністративно-запобіжних заходів, одностайно виділяють два види їх мети: попередження правопорушень і недопущення обставин, що загрожують громадській безпеці. Проте аналіз чинного законодавства дає підставу

для виділення ще однієї мети – забезпечення безпеки особи. Так, ст.3 Закону України «Про основи національної безпеки України» містить таке визначення: об'єктами національної безпеки є людина і громадянин – їх конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність [9].

Крім зазначеного, метою даних заходів слід вважати і попередження об'єктивно-протиправних діянь, які не є правопорушеннями, оскільки відсутній такий елемент складу правопорушення як суб'єкт (наприклад, попередження незаконних дій з боку душевнохворої особи).

5. Адміністративно-запобіжні заходи застосовуються за наявності підстав, визначених у законі.

Для того, щоб адміністративно-запобіжний захід був реалізований уповноваженим суб'єктом, необхідна певна підстава (юридичний факт). В адміністративно-правовій літературі до числа таких відносять: факти вчинення адміністративних правопорушень; судимість особи або факт притягнення особи до адміністративної відповідальності; реальне припущення про можливе правопорушення або об'єктивно протиправне діяння; настання реальної небезпеки, що загрожує життю і здоров'ю людей, інтересам суспільства.

Як уявляється, перераховані підстави потребують певного коригування. У першу чергу це торкається правопорушень. На нашу думку, не тільки факти вчинення адміністративних правопорушень, але і факти вчинення злочинів можуть слугувати підставами застосування адміністративно-запобіжних заходів. Так, наприклад, останнім часом спостерігається тенденція до зростання числа злочинів, пов'язаних з телефонними дзвінками на об'єкти життєзабезпечення населення, в яких містяться погрози про можливі терористичні акти. Це є підставою для проведення евакуації людей представниками правоохоронних органів.

Далі, судимість особи – це досить широке поняття, і навряд чи воно може розглядатися як самостійна обставина, що спричиняє застосування такого адміністративно-запобіжного заходу як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. У даному випадку, на наш погляд, правильніше говорити про наявність декількох підстав або, іншими словами, про наявність фактичного складу. Тут всі підстави пов'язані між собою, і лише з їх сукупністю законодавець пов'язує встановлення адміністративного нагляду. У таких ситуаціях, перш за все, при систематичному вчиненні особою, що підпадає під дію ч.2 ст.3 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звіль-

неними з місць позбавлення волі» [10], порушень громадського порядку і прав інших громадян міліцією, такій особі виноситься письмове попередження про неприпустимість у подальшому вчинення правопорушень і можливість встановлення за такою особою адміністративного нагляду, якщо вона і надалі буде вчиняти правопорушення. Адміністративний нагляд встановлюється за умов, якщо особа, що підпадає під дію названого Закону, вчинить не менше трьох правопорушень і двічі буде попереджена міліцією про неприпустимість вчинення правопорушень. Це є першими юридичними фактами. Після цього за поданням начальника міліції суд встановлює адміністративний нагляд відповідною ухвалою, в якій вже конкретно визначаються правові обмеження відносно особи, за якою встановлено нагляд, – це другий юридичний факт, яким завершується процедура встановлення адміністративного нагляду.

Найбільш часто підставою застосування адміністративно-запобіжних заходів є реальне припущення (презумпція) про можливе правопорушення або об'єктивно-протиправне діяння. Така підстава понад усе підкреслює своєрідність юридичної природи адміністративно-запобіжних заходів, оскільки дає можливість уповноваженим суб'єктам, що здійснюють адміністративно-наглядову діяльність, застосовувати адміністративно-запобіжні заходи при відсутності безпосереднього зв'язку з правопорушеннями. Наявність подібних підстав у чинному законодавстві обумовлена, з одного боку, необхідністю швидкого реагування владних суб'єктів на можливу протиправну поведінку або на випадки настання надзвичайних обставин, а з іншого – наданням владним суб'єктам широких дискреційних повноважень.

6. Застосування адміністративно-запобіжних заходів здійснюється в певному, передбаченому адміністративним законодавством процесуальному порядку.

Правоохоронна діяльність щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів відбувається в регламентованому адміністративно-процесуальними нормами порядку. Зараз в Україні діють численні нормативно-правові акти, що закріплюють процедури застосування різних адміністративно-запобіжних засобів. Це і закони, і укази Президента України, і постанови Уряду України, а також положення, накази, інструкції і інші нормативно-правові акти органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Таке «глобальне» адміністративно-процесуальне регулювання навряд чи можна визнати задовільним.

По-перше, відсутній основоположний (базовий) нормативно-правовий акт, що визначає завдання, цілі, принципи, поняття, гарантії, об'єкти, дії та інші питання застосування адміністративно-запобіжних заходів. По-друге, єдині за своєю юридичною при-

родою адміністративно-запобіжні заходи часто одержують процесуальне закріплення в правових актах різної юридичної сили. По-третє, в рамках міністерств і відомств діють численні акти управління з процедурних аспектів застосування одного і того ж адміністративно-запобіжного заходу, що ускладнює ознайомлення з їх змістом як зацікавлених осіб, щодо яких вони діють, так і самих правозастосовників.

Дослідження джерел правового регулювання більшості заходів адміністративного примусу свідчить про необхідність прийняття спеціального закону, який би врегулював основні положення адміністративного примусу, підстави та порядок застосування низки заходів, які не належать до адміністративних стягнень.

Беручи до уваги попередні досягнення науки адміністративного права, а також особливості адміністративно-запобіжних заходів, можна запропонувати таке визначення адміністративно-запобіжних заходів – це врегульовані диспозиціями норм адміністративного права дії і операції (як примусового, так і непримусового характеру) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників громадських формувань, що здійснюються при настанні обставин, вказаних в законі, в певному адміністративно-процесуальному порядку і спрямовані на попередження правопорушень, об'єктивно-протиправних діянь, недопущення їх негативних наслідків, а також запобігання обставинам, що загрожують безпеці особи або нормальній діяльності державних і муніципальних органів, підприємств, установ і об'єднань громадян.

Здійснюючи адміністративний нагляд, працівники міліції громадської безпеки застосовують такі адміністративно-запобіжні заходи: перевірка документів; особистий огляд; огляд речей, багажу, вантажів, транспортних засобів, зброї та боєприпасів, тирів, стрільбищ, інших об'єктів; входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; внесення подань до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових осіб про необхідність усунення умов, що сприяли вчиненню правопорушень; обмеження, заборона руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг; тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти; анулювання дозволів на зберігання вогнепальної зброї; взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість вчинення правопорушень, вчинення насильства в сім'ї та ін.

Умовою правильного та ефективного застосування адміністративно-запобіжних заходів працівниками міліції є глибоке знання ними нормативно-правових актів, що регулюють підстави та порядок їх застосування, наявність спеціального закону, який би ви-

значав основні положення інституту адміністративного примусу, підстави та порядок застосування низки заходів, які не належать до адміністративних стягнень.

**Список літератури:** 1. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види, організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. Х., 2002. 2. Козырева Т. И. Административная ответственность в СССР. М., 1973. 3. Лунев А.Е. Административно-предупредительные меры. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. 4. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. Понятие. Классификация. Системовыражение. Киев, 1979. 5. Советское административное право: Учебник / Под ред. проф. Р. С. Павловского. К., 1986. 6. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. 7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 8. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1990. Т. 3. 9. Про основи національної безпеки України // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351. 10. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.

*Надійшла до редколегії 25.08.06*

*О. О. Марченко*

### **СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Процес підвищення в Україні ролі судів у забезпеченні прав, свобод та законних інтересів громадян під час здійснення правосуддя у справах про адміністративні правопорушення є законним, таким, що відповідає конституційним приписам. Це обумовлено насамперед тим, що судовий порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, на відміну від адміністративного, має більшу ефективність. Суд є незалежним і підкоряється лише закону, він не зв'язаний ніякими відомчими інтересами, сама діяльність суду забезпечує гласність, публічний характер розгляду справи, особисту участь у справі заінтересованих осіб [1, с.118].

Тому діяльність суду під час розгляду справ про адміністративні правопорушення має бути спрямована як на своєчасний і якісний розгляд конкретних справ, так і справ за скаргами громадян на постанови інших органів і посадових осіб про накладення адміністративних стягнень, маючи на увазі, що розгляд таких справ судом є важливим засобом відновлення порушеного права, зміцнення законності і правопорядку.

В умовах підвищення ролі судового захисту прав і свобод громадян збільшилась і кількість наукових публікацій, присвячених цій проблемі [Див.: 2, 3, 4, 5–7]. Але аналіз досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми судового контролю під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, приводить до висновку, що деякі з питань залишаються не вирішеними.