

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Адміністративний нагляд міліції є відносно самостійним і специфічним способом забезпечення законності. Він полягає в систематичному і безпосередньому спостереженні уповноваженими посадовими особами міліції за неухильним дотриманням посадовцями підприємств, установ і організацій, а також громадянами загальнообов'язкових і спеціальних правил і вимог, що стосуються охорони, громадського порядку і громадської безпеки з метою недопущення і припинення правопорушень та покарання осіб, винних у здійсненні правопорушень. Важливою функцією Державтоінспекції є контроль за дотриманням власниками транспортних засобів, а також громадянами, посадовими і службовими особами вимог Закону України «Про дорожній рух», правил, норм та стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

Близько 90% завдань і дій, які виконують працівники міліції, належить до сфери адміністративної діяльності, адміністративного припинення протиправної поведінки. Вона відіграє в діяльності міліції особливу роль, бо завдяки цьому міліція має можливість безпосередньо втручатися в ситуацію, припинити небезпечні дії окремих суб'єктів, усунути причини та умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином права громадянина та держави. І чим активніше міліція буде використовувати права адміністративного впливу, тим вище ефективність охорони громадського порядку, тим менше умов, за яких може скоїтися злочин [1, 4].

Із моменту проголошення незалежності України змінився правовий статус міліції. Зокрема, система органів міліції стала більш централізованою. Керівництво всією міліцією здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Безпосередньо діяльність органів внутрішніх справ, їх структуру та систему управління регулюють: Закони України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. [2], «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. [3], «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. [4], «Про війська внутрішньої та конвойної служби» від 26 березня 1992 р., «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р., «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р., «Про правовий статус іноземців», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р., «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р. та ряд інших законів [5].

Залежно від мети, змісту, а також об'єкта, що підлягає нагляду, розрізняються: а) загальний нагляд міліції і б) спеціальний нагляд.

Загальний нагляд міліції передбачає систематичне спостереження посадовцями міліції за дотриманням різними суб'єктами правових відносин загальнообов'язкових або спеціальних правил і вимог, які стосуються охорони громадського порядку і громадської безпеки.

До таких правил і норм належать, зокрема, правила дорожнього руху і пожежної безпеки; норми, що регулюють поведінку громадян у громадських місцях; правила дозвільної системи і паспортного режиму; правила, що визначають режим перебування іноземців на території України, інші спеціальні правила і режими. За дотриманням цих правил наглядають спеціальні підрозділи міліції, зокрема підрозділи адміністративної служби, дозвільної системи, пожежного нагляду і деякі інші.

Особливим обсягом повноважень наділяються підрозділи дозвільної системи. У діяльності відповідної служби міліції, що здійснює адміністративний нагляд у цій сфері, дозвільні повноваження є основною частиною її компетенції, оскільки вся поточна робота суб'єктів нагляду пов'язана з виданням дозволів на придбання, збереження, використання та експлуатацію об'єктів, віднесеніх у встановленому порядку до цієї системи.

Не характерне здійснення дозвільних повноважень лише для одного суб'єкта нагляду в системі міліції — служби охорони громадського порядку. Підставою вважаються мета і завдання служби, характер її діяльності в системі суб'єктів адміністративного нагляду. Головною й основною частиною компетенції цієї служби є повноваження саме з нагляду за станом громадського порядку.

З цього приводу особливого значення набуває уточнення окремих закономірностей впливу нагляду через план єдиної дислокації (наказ МВС України № 513 від 11 серпня 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях») як умови діяльності тих суб'єктів нагляду, що являють собою складову міліції: підрозділи Державної автомобільної інспекції, Державної служби охорони, служби охорони громадського порядку, дільничних інспекторів міліції.

З метою поліпшення міжнародного дорожнього руху і підвищення безпеки на дорогах 8 листопада 1968 р. на рівні Організації Об'єднаних Націй було прийнято Конвенцію «Про дорожній рух» та Конвенцію «Про дорожні знаки і сигнали».

З урахуванням норм цих міжнародних документів Верховна Рада України прийняла Закон України «Про дорожній рух» [5] від 30 червня 1993 р., а Кабінет Міністрів України Постановою від 30 грудня 1993 р. затвердив «Правила дорожнього руху» [6].

Система забезпечення безпеки дорожнього руху з боку Державтоінспекції передбачає широкий комплекс заходів — від участі в розробленні проектів законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі норм та стандартів, державних і регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху і його учасників, до здійснення практичного забезпечення засобами організації дорожнього руху, встановлення світлових сигналів, дорожніх знаків, нанесення лінії дорожньої розмітки, здійснення реєстрації транспортних засобів і ведення їх обліку.

Особи начальницького складу Державтоінспекції є представниками органів державної виконавчої влади, їх законні вимоги є обов'язковими для виконан-

ня всіма посадовими особами та громадянами. Працівники Державтоінспекції під час виконання службових обов'язків мають усі права, передбачені Законами України «Про міліцію» [2], «Про дорожній рух» [6], «Про оперативно-розшукову діяльність» [3].

Щодо державного пожежного нагляду, то здійснюється на підставі: Законів України «Про пожежну безпеку» (17.12.1993 р. № 3745-ХІІ) [7]; та «Про правові засади цивільного захисту» (24.06.2004 р.), Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.1999 р. № 1943 «Про стан забезпечення пожежної безпеки та заходи щодо її поліпшення», а також Указів Президента України від 27 січня 2003 р. «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» та від 25.12.2000 р. № 1376/200, «Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України в окрему невійськову службу» від 19.12.2003 р.; Положенням про Державну пожежну охорону МВС України (затв. пост. Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р.), Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень посадових осіб органів Державного пожежного нагляду.

Відповідно до вищеназваного указу Державний департамент пожежної безпеки виводиться зі складу МВС України та підпорядковується Міністерству України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Державний пожежний нагляд за станом пожежної безпеки в населених пунктах і на об'єктах незалежно від форм власності здійснюється відповідно до чинного законодавства державною пожежною охороною в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України.

Органи державного пожежного нагляду не залежать від будь-яких господарських органів, об'єднань громадян, політичних формувань, органів виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування.

На об'єктах приватної власності органи державного пожежного нагляду контролюють лише умови безпеки людей на випадок пожежі, а також вирішення питань пожежної безпеки, що стосуються прав та інтересів інших юридичних осіб і громадян.

Органи державного пожежного нагляду відповідно до покладених на них завдань: розробляють і затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ, організацій та громадян; погоджують проекти стандартів, норм, правил, технічних умов та інших нормативно-технічних документів, що стосуються забезпечення пожежної безпеки.

Посадові особи органів державного пожежного нагляду є державними інспекторами з пожежного нагляду і мають право:

- проводити в будь-який час пожежно-технічні обстеження і перевірки підприємств, установ, організацій, будівель, споруд, новобудов та інших підконтрольних об'єктів незалежно від форми власності, одержувати від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію;

– давати керівникам піднаглядних об'єктів обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків із питань пожежної безпеки.

– здійснювати контроль за виконанням протипожежних вимог, передбачених стандартами, нормами і правилами, під час проектування, будівництва, реконструкції тощо, будівель, споруд та інших об'єктів.

У разі виявлення порушень забороняти до їх усунення випуск і застосування проектів, зупиняти проведення будівельно-монтажних робіт та вносити пропозиції про припинення фінансування цих робіт; притягати до адміністративної відповідальності посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій та громадян, винних у порушенні вимог пожежної безпеки, невиконанні приписів, постанов органів державного пожежного нагляду.

Застосовувати штрафні санкції до об'єктів за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень посадових осіб органів державного пожежного нагляду.

Важливе значення в реалізації державного пожежного нагляду має адміністративна відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень посадових осіб органів державного пожежного нагляду, яка передбачається ст. 88 КпАП України [8]. При цьому слід мати на увазі, що суб'єктами даної відповідальності можуть бути як фізичні (вони передбачені в кодексі), так і юридичні (ст. 35 Закону «Про пожежну безпеку») особи.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність органів державного пожежного нагляду можна визначити як урегульований нормами адміністративного права специфічний різновид їх адміністративної діяльності, пов'язаної з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також зі здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру.

Передусім, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду певною мірою зумовлена завданнями, принципами, функціями і характером управлінської діяльності Міністерства надзвичайних ситуацій України.

Однією з особливостей адміністративно-правової діяльності органів державного пожежного нагляду є те, що в процесі її здійснення ці органи не тільки реалізують деякі свої юрисдикційні повноваження щодо підвідомчих їм справ, а й виконують інші адміністративно-процесуальні дії юрисдикційного змісту, які, зрештою, дозволяють розглядати і вирішувати по суті справи про адміністративні правопорушення, підвідомчі іншим суб'єктам адміністративної юрисдикції.

Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Спеціальний адміністративний нагляд міліції є здійсненням тимчасових примусових запобіжно-профілактичних заходів, направлених на забезпечення контролю за поведінкою осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Визначення цілей, змісту і порядку здійснення такого нагляду передбачено Законом Ук-

раїни від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [9].

За змістом спеціальний нагляд полягає в забезпеченні спостереження за дотриманням піднаглядним тих вимог і обмежень, які встановлюються для нього після звільнення з місць позбавлення волі, зокрема обов'язку реєструватися в органах внутрішніх справ; прибути за викликом до міліції; повідомляти про зміну місця проживання або роботи; одержувати дозвіл у міліції на виїзд в інший район і реєструватися по прибутті в цей район в органах міліції; дотримуватись заборон на перебування у визначених громадських місцях і т. п.

Спеціальний нагляд має суто індивідуальний характер і встановлюється з урахуванням особи піднаглядного. Право встановлення такого індивідуального адміністративного нагляду надане суддям районних (міських) судів за місцем проживання осіб, щодо яких встановлюється адміністративний нагляд. Індивідуальний адміністративний нагляд встановлюється на строк від одного до двох років. Причому строк цей може бути продовжений суддею, якщо є підстави припускати, що особа, щодо якої встановлено адміністративний нагляд, залишається небезпечною для суспільства. У той же час у передбачених законом випадках (зокрема якщо є докази перевиховання раніше судимої особи) адміністративний нагляд може бути припинений достроково ухвалою судді відповідного районного (або міського) суду.

Спеціальний адміністративний нагляд має чітко визначене цільове призначення і застосовується лише з урахуванням конкретних обставин та особи піднаглядного. Уповноважені на те працівники міліції повинні систематично контролювати поведінку піднаглядних і запобігати порушенням з їх сторони громадського порядку, громадської безпеки, а також прав і законних інтересів громадян. У разі ж порушення піднаглядними правил адміністративного нагляду, вони притягуються до кримінальної або адміністративної відповідальності (ст. 187 КпАП) [8].

Отже, установлення правових обмежень стосовно цієї категорії осіб було виправданим, мета таких обмежень спрямована на забезпечення вимог моралі, громадського порядку, визнання і повагу прав та свобод інших громадян. Крім того, надана загальна характеристика наглядових повноважень органів внутрішніх справ дає підставу для формулювання досить важливого, на наш погляд, висновку. Підбиваючи підсумки дослідження складових елементів адміністративного нагляду органів внутрішніх справ, необхідно зазначити, що відокремлений, самостійний характер цієї діяльності пояснюється наявністю спеціальних завдань у сфері управління, відмінних від іншої управлінської діяльності; об'єктивною потребою нагляду, спрямованого на забезпечення законності в процесі взаємодії системи управління із суб'єктами управління і, нарешті, тим, що в органах управління дістала організаційне обґрунтування спеціальна система суб'єктів нагляду.

Таким чином, викладене дає підставу стверджувати, що:

- адміністративний нагляд є об'єктивно необхідною функцією, зумовленою

вимогами законності та ефективності управління, яка реалізується в процесі діяльності спеціальною системою органів;

– основною метою адміністративного нагляду органів внутрішніх справ є забезпечення функціонування і життєдіяльності піднаглядних суб'єктів відповідно до встановленого порядку, у зв'язку з цим необхідне чітке розмежування саме наглядових і юрисдикційних функцій органів внутрішніх справ;

– надвідомчий характер адміністративно-наглядової діяльності тототжний її змістові через особливість піднаглядних об'єктів, які полягають у тому, що останні являють собою складну систему спеціальним чином урегульованих суспільних відносин, які складаються практично в усіх сферах державного управління;

– значимість адміністративного нагляду в структурі функцій міліції полягає в тому, що однією з головних його функцій є адміністративна діяльність, яка, у свою чергу, поділяється на основні види: охорона громадського порядку; нагляд за дотриманням правил паспортної системи; здійснення нагляду за дотриманням правил дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху; охорона власності за договорами.

Література

1. *Адміністративна діяльність*. Частина особлива / За заг. ред. О. М. Бандурки. — Х.: Вид-во Уп-ту внутр. справ «ЕСПАДА», 2000.
2. *Про міліцію*: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 20; 1992. — № 36. — Ст. 526; 1993. — № 11. — Ст. 83; 1994. — № 26. — Ст. 216.
3. *Про оперативно-розшукову діяльність*: Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 512.
4. *Про боротьбу з корупцією*: Закон України від 5 жовтня 1995 р.
5. *Нормативні акти України щодо охорони правопорядку*. — К., 1998.
6. *Правила дорожнього руху*: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 41. — Ст. 1852; *Про автомобільний транспорт*: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 17. — Ст. 719; Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 22. — Ст. 105; *Голос України*. — 2001. 15 трав.
7. *Про пожежну безпеку*: Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 5. — Ст. 21; *Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій*: Указ Президента України від 27 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 5. — Ст. 174; *Урядовий кур'єр*. — 2003. — 29 січ.
8. *Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами* / За ред. Е. Ф. Демського. — К.: Юрінком Інтер, 2001.
9. *Про адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі*: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.