

Література

1. Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань: Указ Президента України від 22.04.1998 № 344/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — 7 травня. — № 16. — С. 9.
2. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України: Указ Президента України від 12.03.1999 № 248/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — 2 квітня. — № 11. — С. 13.
3. Беца О. Громадська підтримка пенітенціарної реформи в Україні // Соціальна політика і соціальна робота. — К., 2002. — № 1. — С. 19–31.
4. Львович В. Актуальні проблеми реформування кримінально-виконавчої системи України // Соціальна політика і соціальна робота. — К., 2002. — № 1. — С. 6–18.
5. Пташинский А. Проблемы реформирования пенитенциарной системы Украины // Тюремная реформа: поиски и достижения. — Х.: Фолио, 1999. — С. 42–47.
6. Сень Н. Конституционные аспекты имплементации международно-правовых норм прав и свобод человека в законодательстве Украины: Европейская конвенция прав человека и судебная реформа в Украине. — Донецк: Либідь, 1998. — С. 48–49.
7. Указ Президента України від 31.07.1998 № 827/98: Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань // Збірник нормативних документів і методичних рекомендацій з питань організації виховної та соціально-психологічної роботи серед осіб, засуджених до позбавлення волі. — К., 2002. — С. 139–145.
8. Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України: Закон України від 02.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — 19 травня. — № 20. — С. 151.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. Схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 року; Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. — Одеса, 2002. — С. 192–249.

УДК 342.92:351.74

Х. П. Ярмачі

канд. юрид. наук, доцент, начальник кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД МІЛЦІЇ

Побудова в Україні правової демократичної держави, в якій життя і здоров'я людини, її честь та гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, вимагає від державної публічної адміністрації надійного забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави.

Важливу роль у досягненні цих цілей, поставлених перед державною адміністрацією, відіграє контроль за дотриманням правових норм.

Відомо, що контроль — атрибут державної влади, одна з найважливіших її функцій. Його зміст полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності, оцінку її з позицій правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежують, правовими актами надають їм можливість здійснювати тільки нагляд. А коли між перевіряючими і тими, кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду необхідно для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальності за її наслідки [1].

Побудова в Україні правової держави, перехід на ринкові відносини, прагнення України до вступу у Євросоюз вимагає скорочення державного втручання в діяльність організацій, у життя громадян, і за цих умов обсяг нагляду постійно розширюється, він буде збільшуватись у подальшому за рахунок звуження обсягу контролю. Обсяг наглядової діяльності розширюється ще й тому, що в житті суспільства збільшується роль технічних засобів, різноманітних технічних правил, нагляд за дотриманням яких — важлива умова забезпечення безпеки.

Нагляд — це обмежений, звужений контроль. Однак у юридичній літературі поки що немає єдиної думки з приводу визначення його сутності та окреслення суб'єктів реалізації. Не викликає сумніву в науковців, що одним із суб'єктів, який здійснює державний нагляд, є прокуратура [2].

Стосовно інших суб'єктів державного нагляду, погляди вчених-правознавців не завжди збігаються. В. М. Гарашук вважає, що “нагляд здійснює єдиний державний орган — прокуратура (санітарний, пожежний нагляд та деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом. У дійсності ж — це контроль)” [3]. Д. М. Овсянко висловлює думку про те, що адміністративний нагляд є самостійним видом контрольного-наглядової діяльності, якому притаманні свої особливості [4]. Ю. П. Бітяк і В. В. Зуй стверджують, що “існують два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, — загальний нагляд; а він

буде здійснюватися (згідно з п. 9 розділа 15 Конституції України)” до введення законів, що регулюють діяльність державних органів контролювати додержання законів, б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб — адміністративний нагляд” [5]; Л. Р. Біла висловлює думку про те, що “нагляд буває судовий, прокурорський та адміністративний” [6]; такої ж думки додержується і Д. М. Бахрах [7]. Л. В. Коваль, розглядаючи питання законності та дисципліни у сфері виконавчої влади, зазначив, що “контроль за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється у чотирьох формах: контроль (нагляд) парламентський, прокурорський (обидва належать до вищого контролю)”, адміністративний, судовий. А парламентський нагляд здійснюють за ходом виконання затверджених програм і бюджету, забезпеченням конституційних прав, свобод і обов’язків громадян. Президент скасовує акти Кабінету Міністрів України, акти міністерств, інших центральних органів у разі невідповідності закону” [8].

На наш погляд існує три види нагляду: судовий; прокурорський і адміністративний.

Останній — найбільший за обсягом і різноманітністю. Цей нагляд значно відрізняється від судового і прокурорського нагляду, його здійснює велика кількість державних органів і численний загін службовців публічної державної адміністрації. Серед суб’єктів, що здійснюють його, особливе місце посідає міліція.

Відповідно до Закону України “Про міліцію”, інших законодавчих і підзаконних актів міліція здійснює контроль за виконанням громадянами, посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями і громадськими об’єднаннями різних правил поведінки в сфері громадського порядку і громадської безпеки.

Однак тільки контрольною діяльністю компетенція міліції в сферах, що розглядаються, не обмежується.

У випадку виявлення невідповідності в діях підконтрольних суб’єктів установленому порядку співробітники міліції зобов’язані на такі факти певним чином реагувати, використовуючи наявний у них в арсеналі досить широкий спектр організаційних і правових форм впливу для того, щоб привести управлінську систему в заданий стан, забезпечити притягнення порушників до відповідальності, усунути причини й умови, що сприяють дестабілізації урегульованих правовими нормами суспільних відносин.

Таким чином, цю діяльність, що характеризується цілком конкретними ознаками та володіє самостійними тимчасовими, змістовними й іншими параметрами, не можна зводити лише до контрольних функцій.

У такому випадку доцільніше вести мову про здійснення нагляду з боку міліції. І оскільки така наглядова діяльність регламентується нормами адміністративного права і реалізується за допомогою адміністративно-правових форм, адміністративно-правовими засобами, то вона іменується адміністративним наглядом.

Адміністративний нагляд міліції характеризується низкою факторів. Насамперед тим, що він має державно-владний характер. Здійснюючи функції по охороні громадського порядку і забезпеченню громадської безпеки, співробітники міліцейських служб застосовують різні примусові заходи, вони також наділені правом у межах своєї компетенції давати обов’язкові для виконання вимоги і розпорядження.

Характерною рисою адміністративного нагляду міліції є його профілактична спрямованість. Саме в процесі адміністративного нагляду в працівників міліції з’являються можливості виявити умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням; вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки з метою недопущення з їх боку протиправних діянь; вчасно припинити правопорушення і забезпечити невідворотність відповідальності порушника.

Організуюча спрямованість адміністративного нагляду міліції виявляється в упорядкуванні контрольованих нею суспільних відносин у сфері громадського порядку і громадської безпеки; поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу унаслідок протиправних дій.

Адміністративний нагляд міліції має загальний характер, тому що реалізується всіма службами міліції громадської безпеки, у всіх підконтрольних їм сферах життєдіяльності, а в деяких випадках і оперативними службами.

Етапність адміністративного нагляду міліції полягає в тому, що в процесі реалізації він проходить кілька стадій: спостереження, виявлення і документування фактів (обставин), що вимагають відповідного реагування, саме реагування у виді обов’язкових для виконання вказівок (розпоряджень), забезпечення притягнення порушників до встановленої законом відповідальності.

Поряд з етапністю адміністративний нагляд міліції характеризується цілісністю, що свідчить про нерозривність вищезазначених етапів у досягненні конкретних задач, визначених на законодавчому рівні для різних служб міліції.

При цьому зміст, форми і методи адміністративного нагляду міліції різні, що обумовлено колом осіб, відносин і об’єктів, на які він спрямований.

У цьому зв’язку прийнято розрізняти три різновиди адміністративного нагляду, що здійснюється міліцією.

По-перше, адміністративний нагляд міліції здійснюється у відношенні невизначеного кола осіб (фізичних і юридичних), які не знаходяться в організаційному чи іншому підпорядкуванні міліції, за дотриманням ними визначених правил. До даного виду нагляду можна віднести, наприклад, діяльність міліції по охороні громадського порядку і забезпеченню громадської безпеки при проведенні масових публічних заходів.

По-друге, адміністративний нагляд поширюється на визначене коло суб'єктів або спрямований на визначене коло питань, наприклад, нагляд за дотриманням посадовими особами і громадянами правил дозвільної системи, правил торгівлі, правил дорожнього руху і т. д.

По-третє, адміністративний нагляд може здійснюватися за поведінкою цілком визначеного кола осіб. До їх числа відносяться деякі категорії громадян, звільнених з місць позбавлення волі [9]. Зміст адміністративного нагляду міліції можна розкрити, назвавши основні напрямки цієї діяльності.

Правотворчість, участь у визначенні правового режиму піднаглядних об'єктів. В одних випадках відповідні центральні структури міліції МВС України самі затверджують спеціальні правила (правила обладнання приміщень, де зберігається і реалізується вогнепальна зброя і набої); в інших — затверджують такі правила разом з іншими органами виконавчої влади (правила зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів); у третіх — готують проекти відповідних актів.

Організаційно-масова (попереджувальна) діяльність. Суб'єкти адміністративного нагляду активно здійснюють пропаганду спеціальних знань (правил дорожнього руху, поведіння з вогнепальною зброєю, спецзасобами дратівної і сльозогінної дії та ін.), координацію і методичне керівництво відповідної діяльності піднаглядних об'єктів (навчальними установами, які навчають громадян керуванню транспортними засобами).

Попередній контроль. Зокрема, проведення експертиз транспортних засобів, видача висновків на проекти будівництва доріг, виробництва печаток і штампів т. д. Багато наглядових служб міліції дають дозволи на заняття відповідною діяльністю (охоронною, по підготовці водіїв, відкриттю автослужб); допуск конкретних осіб до роботи (наприклад, у підприємствах де виготовляються і зберігаються наркотики, де використовується вогнепальна зброя); до керування транспортними засобами).

Поточний контроль — спостереження за відповідними відносинами і діями. Основною формою наглядової діяльності є безпосереднє здійснення контролю, збір і аналіз інформації про піднаглядні об'єкти. Для цього суб'єкти нагляду наділяються повноваженнями вимагати надання довідок, звітів та інших документів, брати пояснення у посадових осіб і громадян, проводити огляди, обстеження на місцях, скеровувати матеріали спеціалістам, вимагати проведення експертиз, обстежень, інвентаризацій.

Систематично проводяться перевірки дотримання організаціями і громадянами відповідних правил (поведінки у громадських місцях, дорожнього руху, обігу зброї і наркотиків), технічні огляди транспортних засобів, огляди приміщень і об'єктів, які охороняються міліцією.

Застосування запобіжних заходів щодо неправомірних дій для зменшення шкідливих наслідків таких дій, а також епідемій, пожеж, несприятливого впливу навколишнього середовища. Мінімізації шкідливих наслідків дій несприятливих чинників сприяють карантини у забезпеченні дотримання яких активну участь бере міліція; заборона руху на певній ділянці дороги; заборони і обмеження на визначені дії.

Для припинення неправомірних дій суб'єкти адміністративного нагляду використовують такі примусові засоби: розпорядження, що зобов'язують усунути конкретні порушення у визначений термін, призупинення всієї діяльності підприємства або його частини; заборона окремих видів робіт, експлуатації машин і механізмів і т. д. Приміщення можуть бути опечатані, з автотранспортних засобів можуть бути зняті номерні знаки; предмети і речовини можуть бути вилучені з обігу.

Наглядові служби міліції мають право припинити дію ліцензій, відсторонити від роботи, вилучати речі і документи.

Притягнення винних до відповідальності. Суб'єкти міліцейського нагляду мають право самі застосовувати до винних таке адміністративне стягнення, як попередження, штраф. У більшості випадків їхні посадові особи можуть тільки складати протоколи про адміністративні правопорушення, проводити відповідне розслідування.

Органи адміністративного нагляду міліції вправі ставити перед суб'єктами влади питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які не підпорядковані міліції.

Посадові особи адміністративної служби міліції, державної автомобільної інспекції мають право порушувати кримінальні справи у випадках виявлення ознак злочинів в діях окремих осіб.

Здійснюючи адміністративний нагляд міліція використовує правові й організаційні форми діяльності.

До організаційних форм можна віднести, наприклад: звертання уваги адміністрації підприємств, установ і організацій, а також громадськості до фактів правопорушень або обставин, що можуть

спричинити суспільно небезпечні наслідки; навчання громадян правилам і безпечному користуванню вогнепальною і газовою зброєю, перевірка знання названих правил; проведення виховної роботи і надання соціальної допомоги громадянам, що звільнилися з місць позбавлення волі, і т. п.

Як правові форми регулятивного характеру варто розглядати діяльність по оформленню і видачі працівниками міліції громадянам і організаціям різних дозволів, ліцензій і інших документів, що дозволяють їм реалізувати свої суб'єктивні права в сферах, що знаходяться під загальним наглядом таких служб органів внутрішніх справ, як дозвільної системи, державної автомобільної інспекції, паспортно-реєстраційної і міграційної служби та ін.

За допомогою правоохоронних форм, що виражаються в застосуванні до фізичних і юридичних осіб примусових заходів, підрозділи міліції, що здійснюють адміністративний нагляд, усувають обставини, які загрожують суспільним відносинам, що охороняються законом, припиняють факти порушень правил поведінки, забезпечують притягнення порушників до відповідальності.

З метою виявлення фактів порушень громадського порядку і безпеки, прийняття до порушників передбачених законодавством заходів міліція застосовує такі методи: безпосереднє спостереження за виконанням посадовими особами і громадянами встановлених правил; періодичні перевірки виконання підприємствами, установами й організаціями правил, нагляд за дотриманням яких віднесений до компетенції міліції; виявлення порушень при перевірці скарг і заяв громадян.

При виявленні порушень у ході здійснення адміністративного нагляду співробітник міліції, вживаючи заходів по усуненню виявлених відхилень від діючого законодавства, оформляє ці факти різними документами, з яких найчастіше часто складаються рапорт, акт, протокол.

Вид зазначених документів залежить як від посади працівника міліції в системі міліції, так і від суті виявленого порушення.

Таким чином, здійснюючи адміністративний нагляд, працівники міліції виявляють факти порушень, а також обставини, які здатні дестабілізувати суспільні відносини в підконтрольних сферах, дають їм юридичну оцінку і застосовують заходи впливу відповідно до чинного законодавства.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок про те, що адміністративний нагляд міліції це — систематичне спостереження працівниками міліції за точним і неухильним дотриманням підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами правил, які регулюють громадський порядок і громадську безпеку, з метою забезпечення безпеки особистості і громадського порядку шляхом попередження і припинення правопорушень, виявлення і притягнення порушників до відповідальності або прийняття до них інших заходів впливу.

Література

1. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — Москва, 2000. — С. 394.
2. Ярмачі Х. П. Поняття і значення нагляду в Україні // Митна справа. — 2003. — № 1. — С. 98.
3. Адміністративне право України: Підручник // За ред. Ю. П. Бітяка. — Х., 2000.
4. Адміністративне право України: Підручник // За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 896.
5. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Х., 1999. — 234 с.
6. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса. — 2003. — С. 309.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М., 2000. — 623 с.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. — К., 1996.
9. Административная деятельность органов внутренних дел (Общая часть): Учебник / Под ред. А. П. Коренева. — М., 1997. — С. 271.

УДК 342.9.001.73:352

М. М. Юрченко
канд. політ, наук, доцент кафедри
державно-правових дисциплін
Одеського юридичного інституту НУВС

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ТА РЕГІОНИ

Одним з пріоритетних напрямів українського державотворення в сучасний період є проведення адміністративної реформи. Адміністративна реформа має на меті істотне підвищення ефективності системи управління в нашій країні. Йдеться передусім про вдосконалення управлінської вертикалі,