

Лісничук Володимир Миколайович –
ад'юнкт кафедри адміністративної
діяльності КНУВС

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ

Розглянуто питання реформування системи служб міліції та особливості застосування нею адміністративного примусу в умовах євроінтеграції.

Рассмотрены вопросы реформирования системы служб милиции и особенности применения ею административного принуждения в условиях евроинтеграции.

In the article the questions of reformation of the system of services of militia and feature of application are examined by it administrative compulsion in the conditions of European integration.

Ключові слова: адміністративний примус; реформування системи служб міліції; заходи адміністративного припинення.

Сучасні умови до корінних соціально-економічних перетворень в Україні, демократизація суспільства, проведення в життя принципів соціальної справедливості підвищують потребу в забезпеченні надійного громадського порядку, особистої безпеки. Чільне місце у вирішенні цих завдань належить міліції.

Завдання щодо побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави закріплено у ст. 1 Конституції [1]. А це, у свою чергу, передбачає утворення відповідного державного апарату, діяльність якого повною мірою забезпечувала б виконання завдань та функцій, що стоять перед сучасною державою. Безперечно, що сьогодні держава здійснює безліч різних внутрішніх і зовнішніх, основних і додаткових, постійних і тимчасових функцій – економічну, соціальну, екологічну, культурну, інформаційну тощо, які становлять єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в певній сфері діяльності [2]. Однією з найважливіших основних внутрішніх функцій слід визнати правоохоронну, сутність якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, громадського порядку, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, навколишнього природного середовища,

суспільних відносин, які встановлені й регулюються правом. На виконання правоохоронної функції спрямовано специфічний вид державної діяльності – правоохоронну, яку здійснюють спеціальні органи, що й дістали назву правоохоронних.

Апарат, на обов'язки якого лягає головний тягар з охорони громадського порядку та правопорядку в усіх державах, являє собою універсальний інструмент примусу й у більшості країн називається поліцією. Саме цей апарат насамперед охороняє громадський порядок, громадську безпеку, життя, здоров'я та майно громадян. Поліцейські органи реалізують тільки одну з функцій державного управління – правоохоронну. Причому поліцейський нагляд являє собою виключне спостереження, при якому спостерігаючий суб'єкт перебуває поза його службових відносин. Поліцейський орган остеронь спостерігає процеси, що відбуваються, реєструючи зовнішні вияви діяльності об'єкта. В Україні історично так склалося, що цей орган називається міліцією.

Проте останнє десятиліття характеризується тим, що система правоохоронних органів України зазнала багатьох як кардинальних, так і менш значних змін, які відбувалися в межах здійснення судово-правової та адміністративної реформ. Зазначені перетворення торкнулися практично всіх вищезгаданих органів, у тому числі й міліції. Наприкінці минулого століття вже було підготовлено проект Закону, згідно з яким міліцію мало бути перетворено в поліцію, і тільки економічні та внутрішньополітичні чинники завадили прийняттю цього законопроекту.

Незважаючи на заходи, що вживають органи внутрішніх справ, нинішній стан в Україні з охороною громадського порядку викликає занепокоєння. Збільшується кількість злочинів, адміністративних правопорушень. Виявлено невідповідність працівників міліції до дій під час групових порушень громадського порядку, кримінальних виявах і фактах непокори громадян працівникам міліції при виконанні ними службових обов'язків.

Існуючі наукові погляди щодо соціального призначення міліції найчастіше досить різні й нерідко далекі від тих, що мали би бути у правовій державі. Тобто усталеного сучасного уявлення про дійсну роль міліції в суспільстві досі немає. Те уявлення, що склалося за десятиліття існування радянської системи, необхідно переглянути. Зокрема, це впливає з Європейського кодексу поліцейської етики, прийнятого Комітетом міністрів Ради Європи у грудні 2001 року. Згідно із цим Кодексом метою поліції є: забезпечення громадського спокою, дотримання закону та порядку в суспільстві; захист та дотримання основних прав і свобод людини в тому вигляді, у якому вони закріплені, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; попередження злочинності та боротьба з нею; надання допомоги та послуг населенню.

Концептуальні засади адміністративно-правового примусу безпосередньо впливають з положень, передбачених цим Кодексом. Самий предмет діяльності поліції, відповідно до Кодексу, включає в

себе забезпечення, дотримання принципів правової держави, підпорядкування закону та його вплив на загальний стан громадського спокою, захист та збереження верховенства права.

При вирішенні питань удосконалення діяльності міліції зважати на: тенденції децентралізованого управління силами й засобами охорони громадського порядку, включаючи розширення самостійності територіальних підрозділів та їх створення в усіх містах і селищах міського типу;

комплексний характер завдань охорони громадського порядку, що передбачає участь в їх вирішенні практично всіх сил і засобів міліції; вимог забезпечення оптимальної оперативної готовності підрозділів міліції різного рівня й підпорядкованості до реагування на ускладнення оперативної обстановки, що виникає, у тому числі при запровадженні режиму надзвичайно стану.

Докорінні перетворення системи охорони громадського порядку і безпеки мають здійснюватися в напрямках удосконалення організаційно-структурної побудови форм і методів діяльності апаратів підрозділів міліції, комплектування і навчання кадрів, фінансування і матеріально-технічного забезпечення, правового регулювання.

Удосконалення практичної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки нерозривно пов'язано з використанням її працівниками різноманітних адміністративно-примусових заходів, чільне місце серед яких належить адміністративному припиненню.

Головна мета удосконалення практики застосування міліції громадської безпеки заходів адміністративного припинення – це забезпечення вмілого та своєчасного використання цих заходів кожним працівником, якому надано право, додержання при цьому вимог законності, прав та інтересів громадян. Фактичною підставою для застосування заходів адміністративного припинення є конкретна протиправна ситуація, яку в подальшому може бути визнано адміністративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням душевнохворого чи малолітнього.

Певною мірою можна стверджувати, що в усіх випадках застосування заходів адміністративного припинення йдеться про підозру у вчиненні правопорушення, тому що визнання діяння тим чи іншим видом правопорушення пов'язане зі спеціальною процедурою розгляду справи та прийняттям відповідного рішення.

У діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку, прав та законних інтересів громадян, а також захисту організацій від протиправних посягань важливе значення має використання спеціальних заходів адміністративного припинення, до яких належать заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепольна зброя.

Ця група заходів припинення в адміністративно-правовій літературі до нашого часу була найменш дослідженою. Це пояснюється відсутністю достатньої нормативної бази їх застосування, а також тим,

що всі дослідження в цій сфері раніше засекречували. Більш-менш повно вивчали питання застосування вогнепальної зброї, але останнім часом законодавство змінилося, через що ця проблема стала ще більш актуальною.

Не менш важливим для правоохоронної діяльності міліції є забезпечення її необхідними матеріально-технічними ресурсами. Усе частішими стають випадки, коли правопорушники озброєні та екіпіровані значно краще, ніж працівники міліції. Для поліпшення матеріально-технічного забезпечення міліції необхідно оснастити її новими видами зброї, спеціальними засобами й технікою, що виготовляють за межами України, а також створити науково-дослідну та експериментально-виробничу базу для розроблення й виробництва цих засобів в Україні. Крім цього, міліція недостатньо забезпечена навіть наявними технічними засобами, що обумовлено неналежним фінансуванням.

На нашу думку, є кілька реальних шляхів поліпшення матеріально-фінансового забезпечення міліції. Насамперед, доцільно направити на фінансове та матеріально-технічне забезпечення міліції частину грошей та речей, які використовуються з протиправною метою й вилучені працівниками міліції, а також усі спеціальні засоби та зброю.

Певні кошти на утримання міліції повинні надавати місцеві органи державної виконавчої влади та самоврядування. Зрештою, для матеріально-фінансового забезпечення міліції мають спрямовуватися всі кошти, одержані від господарської діяльності органів внутрішніх справ.

Для забезпечення можливості безпосередньо спостерігати за станом громадського порядку, своєчасно отримувати від населення інформацію про вчинені правопорушення та застосовувати заходи адміністративного примусу для їх припинення необхідно активізувати в традиційному вигляді пішохідне патрулювання нарядів патрульно-постової служби міліції в житлових кварталах, на вулицях, в інших громадських місцях.

Успіх практичної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки залежить, передусім, від рівня організації їх взаємодії з іншими державними органами та громадськими організаціями. Особливо актуальною ця проблема стала у зв'язку з розробленням підходу до вирішення питань забезпечення правопорядку на основі створення єдиного фронту боротьби з правопорушниками на вулицях і в інших громадських місцях згідно з планом єдиних дислокацій.

Взаємодія підрозділів міліції громадської безпеки з іншими державними органами, громадськими організаціями має правову основу, що складається з розпоряджень, правил, вказівок, які містяться в законах України і підзаконних нормативних актах, що регламентують правове становище, особливості функціонування цих органів й організацій.

Для підвищення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку важливо залучити до них сили громадськості. У минулому було набуто значного

досвіду з використання громадського впливу на правопорушників, що завжди мало позитивні результати. Поряд із традиційними формами взаємодії міліції і громадськості останнім часом виникають нові, більш сучасні форми: загони самоохорони (Харківська й Київська області), робітничі загони сприяння міліції (Донецька й Луганська області), козацькі підрозділи (Запорізька область) тощо.

Різні види спільної роботи міліції і громадськості застосовуються для припинення й попередження протиправної поведінки неповнолітніх, осіб, які зловживають алкоголем чи вживають наркотичні засоби, порушень правил торгівлі, безпеки дорожнього руху та ін.

Практикується спільне чергування, патрулювання на закріпленій території з метою попередження та припинення порушень правопорядку. Діяльність громадських формувань необхідно якнайшвидше узаконити. Для цього потрібно прийняти Закон України "Про участь громадськості в охороні громадського порядку".

Основною формою сприяння діяльності міліції щодо забезпечення громадської безпеки повинні залишатися народні дружини як спеціалізовані громадські формування, що створюються для охорони громадського порядку та профілактики правопорушень. Їх головними завданнями мають бути охорона прав і законних інтересів громадян, активна участь у попередженні та припиненні правопорушень, охорона громадського правопорядку і власності.

Проте, зважаючи на неможливість існування системи без законодавчого визначення мети її створення і функціонування, необхідно визначити її правове регулювання. Саме правове регулювання – це специфічний вплив, що здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Своєрідність правового регулювання полягає в тому, що воно, по-перше, відповідно до своєї соціальної природи, є таким різновидом соціального регулювання, який має цілеспрямований, організований, результативний характер, а по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально відображають саму матерію права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Іншими словами, правовому регулюванню, на відміну від загального духовного, ідеологічного впливу права, властиве те, що воно завжди здійснюється за допомогою особливого, властивого тільки праву механізму, що покликаний юридично гарантувати досягнення мети, вираженої у правових нормах. Правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права.

Грунтуючись на дослідженні юридичної природи заходів адміністративного примусу, ми можемо стверджувати, що для правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу першочергове значення мають такі законодавчі акти, як закони України "Про міліцію", "Про боротьбу з корупцією", "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення

волі", "Про дорожній рух", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", Кодекс про адміністративні правопорушення та ін. Найважливішу роль у системі законодавчих актів, які регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, відіграє, звичайно, Закон України "Про міліцію". Незважаючи на те, що цей Закон багато в чому потребує вдосконалення, він здебільшого досить повно закріпив права міліції (у тому числі в зазначеній сфері), які дають ефективно виконувати покладені на неї завдання та функції.

Не менш важливе значення в системі правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу має Кодекс України про адміністративні правопорушення. Він детально регулює підстави та порядок застосування міліцією адміністративних стягнень, а також низки заходів адміністративного припинення (наприклад, адміністративне затримання). Цей Кодекс було прийнято ще за часів СРСР, тому багато його положень зазнали змін, а деякі потребують додаткових змін і доповнень. Тому в межах адміністративно-правової реформи розроблено нові кодекси, зокрема Адміністративно-процесуальний та Кодекс про адміністративні проступки.

Основна кількість правових норм, які регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, міститься у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України. Значимо при цьому, що проблеми відомчої правотворчості вже тривалий час є предметом прискіпливої уваги представників різних галузей правової науки. Здебільшого ці акти мають досить-таки критичні відгуки. Більше того, ті, що вкрай негативно ставляться до відомчих актів, узагалі не вважають їх джерелами права, принизливо називаючи "бюрократичним звичаєвим правом", яке не передбачене і не санкціоноване законом [3]. Водночас не враховується та обставина, що норми відомчих актів становлять більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність міліції. Закони ж мають, як правило, загальний, основоположний характер. Наприклад, Закон України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" визначає основні положення здійснення адміністративного нагляду, а вже безпосередньо порядок здійснення цього нагляду визначається відомчим наказом, що закріплює конкретну інструкцію. Крім того, відомча нормотворчість більш гнучка та динамічна. У цьому й полягає значення відомчого правового регулювання.

У свою чергу, відомча правотворчість законодавчо визначена джерелом правового регулювання діяльності міліції. Зокрема, у ст. 4 Закону України "Про міліцію" нормативні акти МВС України прямо названо серед інших актів, які є правовою основою діяльності міліції. Зрозуміло, що ці акти є підзаконними й повинні відповідати всім нормативним актам, які мають вищу щодо них юридичну силу.

Протягом останніх років вжито певних заходів щодо вдосконалення відомчого регулювання. Із цією метою запроваджено державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. Державній реєстрації підлягають нормативні акти будь-якого виду, якщо вони стосуються прав, свобод та законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер. Органи юстиції, на які покладено здійснення державної реєстрації зазначених актів, при цьому контролюють відповідність їх чинному законодавству. Значення державної реєстрації полягає в тому, що відомчий нормативний акт може набути чинності лише через 10 днів після реєстрації. Порядок реєстрації детально врегульовано відповідним Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р.

Значну роботу щодо вдосконалення правового регулювання проведено останнім часом в МВС України. Так, у системі МВС України проведено уніфікацію відомчих нормативних документів, під час якої скасовано "мертві" накази, а застарілі інструкції замінено новими, що відповідають вимогам правової держави. Такий процес сприяє динамічному розвитку правового регулювання діяльності міліції і можливий лише завдяки більш простій процедурі, порівняно із законотворчістю, прийняття відомчих наказів. Нормотворча діяльність МВС України велася також у напрямі визначення порядку застосування заходів адміністративного примусу. У зазначеній сфері важливе значення мають, насамперед, Інструкція з організації роботи чергової частини органів внутрішніх справ, затверджена наказом МВС України від 18 серпня 1992 р. № 485, Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України, затверджене наказом МВС від 20 жовтня 1999 р. № 1212, Інструкція про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, закріплена спільним наказом МВС України та Державного департаменту з питань виконання покарань від 4 листопада 2004 р. № 1303/203, Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затверджена наказом від 21 серпня 1998 р. № 622 та ін.

Звичайно, неправильно було б казати, що немає жодних проблем у відомчому правовому регулюванні діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу. Проте існує одна проблема загального плану, що стосується безпосередньо ефективності застосування заходів адміністративного примусу працівниками міліції, а саме певне нігілістичне ставлення працівників міліції в повсякденному житті до законів і надання переваги відомчим актам.

Слід мати на увазі й те, що в умовах орієнтування України на вступ до Євросоюзу та на демократизацію суспільства з урахуванням вимог світового співтовариства правову основу діяльності міліції щодо

застосування заходів адміністративного примусу становлять також міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Зокрема, у Конституції України (ст. 9) проголошується, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, поважає загальновизнані принципи міжнародного права. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України і є обов'язковими для виконання державними органами, юридичними і фізичними особами. Це правило знайшло своє відображення також у Законі України "Про дію міжнародних договорів на території України", в якому визначено, що укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. До таких документів належать міжнародні документи, які зазначалися вище, та, наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., Звід принципів захисту всіх осіб, які підлягають затриманню або ув'язненню у будь-якій формі, прийнятий Генеральною асамблеєю ООН 9 листопада 1988 р., Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання (1984 р.), Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті Конгресом ООН щодо попередження злочинності й поводження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 р. Крім того, існують міжнародні документи, які Україна не ратифікувала і які взагалі є необов'язковими до виконання суб'єктами міжнародних відносин, а мають рекомендаційний декларативний характер, проте вони безпосередньо стосуються діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу і їх положення втілені в національному законодавстві, наприклад, Декрет про поліцію.

Водночас сьогоденні норми міжнародного права у внутрішніх правовідносинах використовують досить рідко, тому розглядати їх як правову основу діяльності міліції означає, на думку дисертанта, видавати бажане за дійсне.

Проведене нами дослідження застосування заходів адміністративного примусу й аналіз системи джерел правового регулювання цієї діяльності міліції свідчить про те, що адміністративний примус нині не визначається як самостійний адміністративно-правовий інститут. Ми вважаємо, що зазначений інститут адміністративного права повинен мати джерелом відповідний спеціальний закон, який би врегулював основні положення адміністративного примусу, підстави та порядок застосування низки заходів, що не належать до адміністративних стягнень. Такий закон сприятиме поліпшенню правозастосовної діяльності міліції та підвищить ефективність застосування заходів адміністративного примусу працівниками правоохоронних органів, зокрема міліції.

Загалом, реформування підрозділів міліції, що застосовують адміністративний примус у своїй діяльності, потребує вдосконалення правового регулювання застосування заходів адміністративного примусу міліцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К., 1996. – 78 с.
2. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
3. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 [з подальшими змінами та доповненнями].
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підруч.] / Колпаков В. К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Комзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції / А. Т. Комзюк // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: збірник / гол. ред. В. Л. Регульський. – Л.: Львів. ін-т внутр. справ при НАВС України, 2000. – С. 242–246.
6. Комзюк А. Т. Державно-владний аспект адміністративного примусу / А. Т. Комзюк // Вісник Академії правових наук України: зб. наук. праць. – 2000. – № 4 (23). – С. 129–137.
7. Комзюк А. Т. Деякі проблемні питання проекту Кодексу України про адміністративні проступки / А. Т. Комзюк // Вісник Університету внутрішніх справ. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – Вип. 10. – С. 178–183.
8. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус / А. Т. Комзюк // Збірник наукових праць Української академії управління при Президентів України. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2, ч. II. – С. 316–321.
9. Комзюк А. Т. Законність застосування міліцією доставлення і адміністративного затримання правопорушників / А. Т. Комзюк // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків: наук. зб. – Х.: Укр. акад. управління при Президентів України (Харківський філіал), 2000. – С. 151–156.
10. 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.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.
11. Комзюк А. Т. Правові засади застосування міліцією заходів адміністративного примусу / А. Т. Комзюк // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 45. – С. 127–132.
12. Комзюк А. Т. Проблеми систематизації і класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією / А. Т. Комзюк // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. – 1999. – № 2. – С. 63–68.
13. Комзюк А. Т. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус / А. Т. Комзюк, Є. О. Безсмертний // Концепція розвитку законодавства України: матеріали наук.-практ. конф., травень 1996 р. – К.: Ін-т законодавства, 1996. – С. 119–121.