

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.745-057.36(477)

М.В. Ковалів

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ

Акцентовується увага на діяльності служби дільничних інспекторів міліції, яка забезпечує у межах своїх повноважень організацію профілактичної роботи з попередження вчинення правопорушень, широко залучаючи до цього населення та громадські формування з охорони громадського порядку.

Ключові слова: міліція, дільничний інспектор міліції, нормативно-правові акти, адміністративна відповідальність, громадський порядок, профілактика, адміністративне стягнення.

Акцентируется внимание на деятельности службы участковых инспекторов милиции, которая обеспечивает рамках своих полномочий организацию профилактической работы по предупреждению совершения правонарушений, широко привлекая население и общественные формирования по охране общественного порядка.

Ключевые слова: милиция, участковый инспектор милиции, нормативно-правовые акты, административная ответственность, общественный порядок, профилактика, административные взыскания.

Attention is paid to the activity of the district inspectors of the militia who secure the organization of the measures for crime prevention involving the population and public organizations of maintaining the public order.

Key words: the militia, district inspector of the militia, normative-legal act, administrative liability, public order, preventive measures, administrative discipline.

Постановка проблеми. Служба дільничних інспекторів міліції, незважаючи на різні варіанти вдосконалення системи органів внутрішніх справ, залишається найбільш численним та дієвим

підрозділом. Завдання, покладені на цю службу, вимагають належної організації її діяльності. За останні роки зі сторони Президента України, Кабінету Міністрів України і безпосередньо МВС України зроблено деякі спроби значно підвищити статус працівників цієї служби. Певною мірою це сприяло поліпшенню діяльності дільничних інспекторів міліції.

Сучасний рівень злочинності та правопорушень, що вчиняються у громадських місцях, вимагає вжиття низки невідкладних заходів зі сторони органів державної влади і управління щодо поліпшення організації охорони громадського порядку та забезпечення громадського порядку у містах і селах нашої країни. Вирішенню цих питань буде також сприяти і належна професійна підготовка працівників служби дільничних інспекторів міліції.

Стан дослідження. Різні аспекти діяльності органів внутрішніх справ України, в тому числі дільничних інспекторів міліції тією чи іншою мірою висвітлювалися у численних публікаціях українських учених-адміністративістів. Їхніми авторами були В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Олефір, В.М. Плішкін, Х.П. Ярмакі та інші. Так, І.П. Голосніченко зазначає, що у виконанні завдань та функцій, покладених на органи внутрішніх справ, значну роль відіграє адміністративна діяльність дільничних інспекторів міліції, яка здійснюється адміністративно-правовими засобами. Ця діяльність спрямована на захист особистості, її прав та свобод, на охорону громадського порядку і громадської безпеки, на боротьбу з різними правопорушеннями. Від її ефективності багато в чому залежить стан правопорядку.

Ряд науковців підкреслює, що робота дільничних інспекторів міліції, на відміну від працівників інших служб, є багатофункціональною і забезпечує у визначеному обсязі всі напрями і види адміністративної діяльності. З цим положенням не можна не погодитись, адже саме таким критерієм визначається особливе місце, роль та значення служби дільничних інспекторів міліції у вирішенні найважливіших завдань, яке суспільство ставить перед органами внутрішніх справ України.

Виклад основних положень. Забезпечення належного громадського порядку в країні, який відповідав би вимогам сучасного періоду, є однією з важливих функцій держави. Важливу роль у забезпеченні виконання цієї функції відіграють органи внутрішніх справ, для яких, згідно з їх правовим статусом, громадський порядок в країні – головне завдання [1, с. 3].

У виконанні завдань і функцій, покладених на органи внутрішніх справ, вагоме значення має їх адміністративна діяльність,

що здійснюється та регулюється за допомогою адміністративно-правових норм. Під правовими основами будь-якої діяльності треба розуміти систему державно-правових настанов (юридичних норм), що містяться в актах різної юридичної сили і визначають параметри належного поведіння суб'єктів цієї діяльності.

В адміністративно-правовій теорії існує кілька підходів до поділу нормативних актів на певні групи. Так, В.К. Колпаков акти державного управління поділяє: за юридичними властивостями – на нормативні (правоустановчі, загального характеру), на ненормативні (індивідуальні, правозастосовні, правовиконавчі, приватні адміністративні акти, акти реалізації норм адміністративного права). За межами дії (у просторі й часі): такі, що діють у часі на всій території без обмежень; такі, що діють на всій території протягом визначеного терміну; такі, що діють на частині території без обмежень у часі; за характером компетенції органів, що видають акти: загального (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій); галузевого (акти управління галузевих міністерств, комітетів, відомств, а також керівників відділів і служб місцевих державних адміністрацій); функціонального (акти функціональних органів управління) управління за місцем органів, що приймають акти, в їх загальній ієрархії [2, с. 230].

Л.В. Коваль акти державного управління за адресатом їхнього надходження поділяє на зовнішні та внутрішні (внутрішньо організаційні); за рівнем самостійності – на основні, що мають «самостійну» юридичну силу, та залежні (вторинні); за змістом їхньої мети – на установчі, регулятивні, контрольні; за масштабом дії – на акти територіального характеру й акти галузевого значення або на стратегічні й тактичні; за формою – на офіційні (що публікуються в офіційних виданнях) і неформальні (нефіксовані, усні); за причинно-наслідковою ознакою – на ініціативні, запрограмовані («пов'язані») та акти, що викликаються настанням юридичних подій і т.д. [3, с. 88].

Правове регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції здійснюється значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – суб'єктами правотворчості, юридичною силою, порядком прийняття, назвою, порядком набрання чинності та дії тощо [4, с. 457].

За суб'єктами правотворчості нормативні акти, які регулюють діяльність дільничних інспекторів міліції, поділяються на дві групи. До першої групи належать нормативні акти, що видаються вищим органом державної влади України, місцевими радами, у яких містяться, як правило, норми загального характеру. До них варто віднести: Конституцію України, Конституцію Автономної Республіки Крим,

закони України, укази й розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення місцевих Рад. Другу групу утворюють акти центральних органів виконавчої влади. Вони найдокладніше регламентують діяльність дільничного інспектора. Це, насамперед, накази МВС України, положення, інструкції, вказівки, розпорядження, листи, настанови.

Після прийняття Декларації про державний суверенітет України Верховною Радою було проведено значну роботу, результатом якої стало створення практично нового законодавства, в тому числі того, яке регулює повноваження органів внутрішніх справ щодо охорони правопорядку й боротьби з правопорушеннями. У правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ узагалі і дільничних інспекторів міліції, зокрема, основоположну роль мають норми Конституції України. Конституція безпосередньо не регулює діяльність дільничних інспекторів у зазначеній сфері. Однак у ній закріплені загальні засади діяльності державних органів, принцип законності. Згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи (якими є і дільничні інспектори) зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституцією України (ст. 3) закріплено, що людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Права і свободи останньої, їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження й забезпечення цих прав і свобод є її головним обов'язком.

Центральне місце у механізмі правового регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції займають норми законів та підзаконних актів. Причому їхнє значення у процесі становлення правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є її невід'ємною ознакою. Верховенство закону виявляється, передовсім, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, тому що закони мають вищу юридичну силу.

Для правового регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції першочергове значення мають Закони України «Про міліцію», «Про звернення громадян», «Про внесення змін і доповнень до ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення», «Про адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі», «Про дорожній рух», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з корупцією», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про запобігання захворю-

ванню на СНІД та соціальний захист населення», «Про пожежну безпеку», «Про внутрішні війська МВС України», а також Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Найважливішу роль у системі законодавчих актів, які регулюють діяльність дільничних інспекторів міліції, відіграє Закон України «Про міліцію». Незважаючи на те, що цей закон багато в чому потребує удосконалення, він в основному закріпив права міліції (яка є основною складовою частиною органів внутрішніх справ), в тому числі й у зазначеній сфері. У законі, зокрема, визначено і закріплено поняття міліції, основні її завдання, принципи діяльності, основні обов'язки та права, правовий та соціальний захист працівників міліції. Деякі права міліції визначені лише узагальнено є абстрактними. Вони деталізуються в інших законах та підзаконних актах (наприклад, права дільничного інспектора закріплені в Положення про службу дільничних інспекторів міліції у системі МВС України). Основні правові норми, які регулюють діяльність дільничних інспекторів міліції, викладено у відомчих нормативних актах МВС України.

Правовій регламентації статусу дільничного інспектора міліції в останній час приділяється значна увага, оскільки служба дільничних інспекторів міліції в системі МВС України забезпечує у межах своїх повноважень організацію профілактичної роботи з особами, які перебувають на обліках в органах внутрішніх справ, щодо попередження вчинення з їх боку злочинів та інших правопорушень із широким залученням до цієї роботи населення та громадських формувань з охорони громадського порядку. 20 жовтня 2003 р. наказом МВС України затверджено № 1212 Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, яким передбачено: 1) забезпечити вивчення цього Положення дільничними інспекторами міліції та особовим складом підрозділів органів внутрішніх справ й організувати роботу відповідно до його вимог; 2) привести штатну чисельність служби дільничних інспекторів міліції міськрайорганів внутрішніх справ у відповідність до нормативів навантажень, затверджених наказом МВС України від 16 листопада 2001 р. № 1015, з метою створення належних умов для роботи цих працівників забезпечити їх необхідною кількістю службових приміщень, транспортом, засобами зв'язку, спецзасобами та засобами захисту; 3) заборонити використання дільничних інспекторів міліції поза межами закріплених за ними адміністративних дільниць; установити, що при проведенні оперативно-розшукових, слідчих і профілактичних заходів дільничні інспектори міліції виконують свої обов'язки тільки на закріплених за ними адміністративних дільницях (зонах); 4) визначити в міськрайорганах внутрішніх справ по одній-дві базові адміністративні зони, на яких

організувати проведення практичних занять із підвищення професійного рівня дільничних інспекторів міліції, розробку та впровадження в практичну діяльність позитивних форм і методів роботи.

Крім цього Положення, нормативно-правова основа діяльності дільничних інспекторів міліції викладена в Інструкції про розгляд пропозицій, заяв, скарг, і організації особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України, затверджений наказом МВС від 10 червня 1998 р. № 414; Інструкції про організацію роботи чергової частини органів внутрішніх справ, затверджена наказом МВС України від 18 серпня 1992 р. № 485; Інструкції 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 тощо.

Правову основу діяльності органів внутрішніх справ узагалі і дільничних інспекторів міліції, зокрема, становлять також міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Таке правило закріплено в ст. 4 Закону «Про міліцію», а також у Законі «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.

У деяких випадках правові норми, які покладають певні обов'язки на органи внутрішніх справ, містяться в актах місцевих органів виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Питання про належне нормативне регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції з профілактики правопорушень в сучасних умовах набуває надзвичайно важливого значення. Важливим, на нашу думку, є визначення шляхів удосконалення правового регулювання та практики застосування дільничними інспекторами міліції адміністративно-попереджувальних заходів. При цьому слід враховувати, перш за все, стан правопорядку в країні, а також умови економічного, соціального, політичного та іншого характеру, що на нього впливають. Необхідно також враховувати зміну характеру суспільних відносин у бік їх демократизації. Враховуючи всі ці чинники, маємо підстави вважати, що подальше посилення охорони правопорядку і боротьби із правопорушеннями забезпечується лише шляхом удосконалення системи, організаційної структури практичної діяльності дільничних інспекторів міліції та їх нормативного забезпечення, тобто за рахунок «внутрішніх резервів».

Першочергового значення для розвитку правового регулювання правоохоронної діяльності дільничних інспекторів міліції має здійснення судово-правової реформи, підготовка і прийняття нових законодавчих та інших нормативних актів із питань адміністративної діяльності. Водночас, якщо завдання, принципи, мета й етапи реформи адміністративного судочинства в загальних рисах визначені Верховною Радою України (хоча не можна стверджувати, що вона належним чином реалізується), то Концепція реформи адміністративного права поки що існує на рівні наукових розробок та проектів.

У процесі проведення реформи адміністративного законодавства має бути прийнято низку законодавчих актів (зокрема, Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс тощо), які позитивно вплинуть на правове регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції із застосування адміністративно-попереджувальних заходів, адміністративних стягнень. Однак їх підготовка і здійснення – справа досить тривалого часу, тому необхідно визначити напрямки роботи у цій сфері, що дозволило б поліпшити стан справ уже найближчим часом. Можна виділити такі основні напрямки: а) розробка і прийняття нових нормативних актів, в яких детальніше й чіткіше було б закріплено повноваження дільничних інспекторів міліції щодо застосування тих чи інших адміністративно-попереджувальних заходів, та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень; б) внесення змін та доповнень до чинних нормативних актів з метою удосконалення їх норм (Закон України «Про оперативну-розшукову діяльність», «Про зброю» тощо).

Крім того, впровадження нових адміністративно-попереджувальних заходів пов'язано, насамперед, зі становленням та розвитком нових суспільних відносин, а також з необхідністю посилення боротьби з правопорушеннями. Так, у проекті Закону України «Про профілактику правопорушень» передбачається запровадити профілактичну перевірку на підприємствах, в установах, організаціях з метою виявлення і усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також профілактичний облік осіб, потенційно здатних вчинити правопорушення тощо. Також потребує вивчення й упровадження позитивний зарубіжний досвід профілактичної діяльності, в тому числі застосування заходів, які вітчизняними вченими-адміністративістами називаються адміністративно-попереджувальними.

Однією з нагальних проблем реформування адміністративного законодавства можна назвати необхідність забезпечення безумовного виконання правових актів (і нормативних, і індивідуальних) як посадовими особами державних органів, так і громадянами. У цьому плані необхідно, на нашу думку, приділити увагу проблемам

удосконалення законодавства, яке регулює виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Практика свідчить про те, що переважно такі постанови не виконуються як особами, щодо яких їх винесено, так представниками державних органів, на яких покладається їх примусове виконання. Як наслідок, особи, щодо яких прийнято постанови, фактично залишаються безкарними і вважаються такими, що не притягалися до адміністративної відповідальності. Це унеможлиблює також використання у подібних випадках і такої кваліфікуючої ознаки, як вчинення проступку повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення. На це неодноразово зверталася увага як науковців, так і практиків.

Специфіка боротьби з порушеннями громадського порядку, громадської безпеки вимагають термінового реагування на їх вчинення. Терміновість реагування на такі проступки й прийняття постанов зачіпає багатьох людей, а інколи призводить до тяжких наслідків. Дільничні інспектори і старші дільничні інспектори міліції наділені правом розглядати справу і виносити постанову тільки за правопорушення, передбачені ст. 177, ч. 1, 2 ст. 178 КпАП. Тому виникає потреба вдосконалення правового регулювання адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції і розширення їх повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Зокрема, такі правопорушення, як дрібне хуліганство (ст. 173), виготовлення та зберігання самогону та апаратів для його виготовлення (ст. 176) та інші, вчинені на адміністративній дільниці і викриті дільничним інспектором міліції, на нашу думку, мають розглядатися саме ним. Це дозволить дільничному інспектору міліції не витрачати час на доставлення до районного відділу внутрішніх справ особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, для розгляду справи начальником органу або його заступником.

Висновки. В охороні громадського порядку і безпеки, у профілактиці правопорушень важливу роль відіграють дільничні інспектори міліції. Це пояснюється, по-перше, тим, що на території адміністративної дільниці, яка обслуговується в місті або сільській місцевості, вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій, покладених законом на міліцію. По-друге, дільничні інспектори в своїй діяльності повсякчас підтримують зв'язок з населенням, трудовими колективами, громадськими організаціями, оскільки громадяни і представники зазначених організацій з усіх питань охорони громадського порядку і профілактики правопорушень звертаються безпосередньо в громадські пункти охорони порядку або до дільничних інспекторів, які покликані надійно захищати їх права та інтереси від злочинних посягань.

1. Адміністративна діяльність: [навч. посібник для студ. вищ. навч. закл.] / М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калянов та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2009. – 432 с.

2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підруч.] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

3. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення / Л.В. Коваль. – К.: Вища школа, 1975. – 157с.

4. Адміністративне право : [навч. посібник] / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.