

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN BUSINESS ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL ACTIVITY

Шоптенко С.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ*

Визначено зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності. Досліджено порядок реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності органів внутрішніх справ. Проаналізовано повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності та надано пропозиції щодо їх покращення.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи внутрішніх справ, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян.

Определены содержание и особенности административно-юрисдикционной деятельности. Исследован порядок реализации административно-юрисдикционных производств в деятельности органов внутренних дел. Проанализированы полномочия органов внутренних дел как субъектов административно-юрисдикционной деятельности и даны предложения по их улучшению.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам граждан.

The content and features of administrative-jurisdictional activity were defined. We investigated the procedure of administrative-jurisdictional proceedings in the work of the police. We analyzed the authority of the Interior as the subjects of administrative and jurisdictional activities and provided suggestions for their improvement.

Key words: administrative and jurisdictional activity, internal affairs bodies proceedings on administrative offense, disciplinary proceedings, proceedings on the complaints of citizens.

На сьогоднішній день в Україні відбувається реформування практично всіх сфер суспільного життя. Це пов'язано із застарілістю та неточністю чинного законодавства, переорієнтацією інтересів та потреб суспільства. Не залишаються осторонь і правоохоронні органи, які потребують реформування у напрямі вдосконалення їх правового регулювання, організаційної структури, повноважень, форм та методів діяльності. При цьому таке покращення відбувається за усіма напрямками діяльності останніх. Особливе місце у процесі реформування правоохоронної системи належить вдосконаленню адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ як діяльності щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів. Важливо, щоб ця діяльність повністю відповідала вимогам закону, а під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів усіх учасників провадження, насамперед громадян.

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів внутрішніх справ, приділяли увагу такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.М. Куліш, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, М.І. Панов, В.П. Петков, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.В. Сташис, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа,

Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші. Проте питання характеристики органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є визначення особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності; дослідити порядок реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності органів внутрішніх справ; проаналізувати повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності та надати пропозиції щодо їх покращення.

Перш ніж визначити особливості органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності доцільно проаналізувати зміст та особливості такої управлінської діяльності. Деякі вчені вважають, що нею є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність відповідних суб'єктів щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення і застосування за їх вчинення адміністративних стягнень [1, с. 37-38]. Дане визначення є дещо обмеженим та не враховує всіх аспектів такої діяльності.

С.М. Гусаров, розглядаючи адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ, визначив її як різновид їх адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-пра-

вових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також щодо здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законом України «Про міліцію», КУпАП України та іншими законодавчими актами [2, с. 31].

Таким чином, науковці зійшлися на тому, що адміністративно-юрисдикційною діяльністю є в першу чергу розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Крім того, вона включає інші адміністративно-юрисдикційні дії, що вчиняються суб'єктами в межах наданих їм чинним законодавством повноважень та пов'язані з вирішенням певної спірної ситуації.

Проаналізувавши наведені визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності, можна визначити її основні ознаки, а саме:

- виникає на підставі правового спору;
- здійснюється відповідно до визначеної чинним законодавством процедури та спеціально уповноваженим суб'єктом;
- має наслідком прийняття правового акту, в якому зазначається рішення по конкретній адміністративній справі;
- за результатами адміністративно-юрисдикційної діяльності можуть бути застосовані заходи державного примусу.

Ще однією досить важливою ознакою адміністративно-юрисдикційної діяльності є те, що вона може здійснюватися лише визначеними чинним законодавством суб'єктами. При цьому ними є суб'єкти владних повноважень, оскільки саме вони наділені правами щодо застосування у випадку необхідності заходів державного примусу. Одними із таких суб'єктів є органи внутрішніх справ, які наділені чи не найбільшим обсягом адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Таке особливе положення органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративної юрисдикції обумовлюється насамперед двома важливими обставинами: більшим, порівняно з іншими суб'єктами, обсягом суспільних відносин, які охороняються цими органами, що відображається значною кількістю підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також значно ширшими повноваженнями щодо застосування ними різних адміністративних стягнень та складання протоколів про адміністративні правопорушення [3, с. 139].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ знаходить свій прояв у трьох видах проваджень: у справах про адміністративні правопорушення, за скаргами громадян та дисциплінарних.

Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, справи про адміністративні проступки розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

- 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України;

- 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те законодавством [4].

Таким чином законодавець уповноважив органи внутрішніх справ в особі їх компетентних посадових осіб розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення. У той же час він обмежив коло працівників органів внутрішніх справ, які мають такі повноваження, віднісши до них таких службовців:

- 1) начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, а також і інші працівники міліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил, дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції;

- 2) начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, департаменту), командир або заступник командира окремого підрозділу відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, начальник відділу внутрішніх справ або особа, яка виконує його обов'язки;

- 3) працівники відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, які мають спеціальні звання [4].

З даного переліку посадових осіб випливає, що повноваженнями на розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення наділені керівники відповідних органів внутрішніх справ, а також ті працівники, які практично щодня зіштовхуються з різноманітними правопорушеннями та відповідно до своїх посадових обов'язків повинні протидіяти їм. Саме в роботі дільничних інспекторів та працівників підрозділів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху проступки зустрічаються найчастіше. Крім того, необхідність наділення даної категорії працівників повноваженнями з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення викликана тим, що вони є зазвичай першими, хто виявляє ці проступки, а отже можуть найбільш об'єктивно оцінити ситуацію.

Органи внутрішніх справ вирішують досить широке коло справ про вчинення адміністративних правопорушень. Так, стаття 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що органи внутрішніх справ (міліція) розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту [4] тощо. Цим же нормативно-правовим актом закріплюються повноваження окремих підрозділів органів внутрішніх справ щодо складання протоколів про адміні-

стративні правопорушення, винесення відповідних постанов та накладення адміністративних стягнень. У той же час варто відмітити недосконалість чинного законодавства, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Відсутня чітко закріплена процедура розгляду вказаних справ, потребує уточнення система прав та обов'язків їх посадових осіб.

Ще один вид адміністративно-юрисдикційної діяльності, що реалізується в органах внутрішніх справ, закріплений у Законі України «Про міліцію», де зазначено, що службова особа міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку [5]. Тобто при виникненні спору щодо неналежного виконання працівником міліції своїх обов'язків, до нього можуть бути застосовані заходи дисциплінарного впливу. При цьому в даному випадку суб'єктом, який реалізує адміністративно-юрисдикційну діяльність, буде його керівник, тобто особа начальницького складу, яка має право видавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником. Начальник несе персональну відповідальність за стан службової дисципліни і повинен постійно його контролювати. Начальник зобов'язаний бути прикладом у дотриманні законності, службової дисципліни, бездоганному виконанні вимог Присяги працівника органів внутрішніх справ України, статутів, наказів, норм моралі, професійної та службової етики, розвивати і підтримувати в підлеглих свідоме ставлення до виконання службових обов'язків, честь і гідність, заохочувати розумну ініціативу, самостійність, старанність у службі, уміло застосовувати заходи дисциплінарного впливу [6].

Дисциплінарна відповідальність настає за вчинення дисциплінарного проступку, під яким прийнято розуміти невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни [6]. Притягнення працівника органів внутрішніх справ відбувається відповідно до встановленої законодавством процедури та лише компетентними на те особами. При вирішенні справи начальник повинен ретельно вивчити усі індивідуальні якості підлеглих, їх взаємовідносини з колективом, ставлення до виконуваних завдань. Також він повинен обов'язково встановити причини та умови, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку. Начальник зобов'язаний попередити про неприпустимість порушення службової дисципліни, а в разі вчинення підлеглим таких діянь за необхідності накласти на винного дисциплінарне стягнення або порушити клопотання про накладення стягнення старшим прямим начальником [6].

Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ відбувається шляхом проведення службового розслідування та винесення за результатами його проведення відповідного рішення. Службове розслідування призначається з метою з'ясування

всіх обставин справи і триває не більше одного місяця з дня його призначення. Його проводить спеціально утворена комісія, до якої обов'язково входить безпосередній керівник порушника. До складу такої комісії не можуть входити підлеглі працівники, та особи, які мали відношення до вчиненого проступку. Перед накладенням дисциплінарного стягнення начальник або особа, яка проводить службове розслідування, повинні зажадати від порушника надання письмового пояснення. Небажання порушника надавати пояснення не перешкоджає накладенню дисциплінарного стягнення [6]. Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, який оголошується особовому складу органу внутрішніх справ, та вноситься запис до особової справи.

Проаналізувавши законодавство, що регламентує реалізацію дисциплінарних проваджень в органах внутрішніх справ, можна зазначити, що, як і в попередньому провадженні, тут також є чимало прогалин та недоліків. Зокрема потребують уточнення повноваження начальника органу внутрішніх справ та комісії, яка проводить службове розслідування. Необхідно чітко визначити процедуру притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, способи захисту нею своїх прав, оскарження прийнятих рішень.

Ще одним різновидом адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ є провадження за скаргами фізичних чи юридичних осіб. У даному випадку під скаргою необхідно розуміти звернення до керівника органу внутрішніх справ з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів, порушених діями (бездіяльністю) працівників органів внутрішніх справ.

При надходженні таких звернень керівники органів внутрішніх справ та їх заступники зобов'язані уважно вникати в їх суть, у разі потреби вимагати у виконавців матеріали їх перевірки, направляти працівників органів внутрішніх справ на місце для перевірки викладених у зверненнях фактів, уживати інших заходів для об'єктивного вирішення поставлених авторами звернень питань, з'ясувати і усунути причини та умови, які спонукають громадян скаржитись, якщо це не суперечить чинному законодавству. За результатами перевірки звернення складається мотивований висновок про результати розгляду звернення громадян, який має містити в собі об'єктивний аналіз усіх зібраних матеріалів і повинен відповідати порядку його складання [7]. Провадження за скаргами громадян в органах внутрішніх справ досить повно регламентоване чинним законодавством. У той же час потребують уточнення права та обов'язки його сторін як запорука їх непорушності.

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, що органи внутрішніх справ є провідними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності. При цьому вони можуть виступати як державно-владні суб'єкти, а також як особи щодо яких застосовуються заходи державного примусу. Необхідно відмітити, що на сьогоднішній день в законодавстві України відсутній нормативно-правовий акт,

який би чітко регламентував адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ. Це негативно впливає на порядок її реалізації та на забезпечення дотримання прав та свобод громадян, які залучені до такої діяльності. У зв'язку з цим доцільно було б доповнити Закон України «Про міліцію»

окремим розділом «Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції», в якому визначити суб'єктів, уповноважених її реалізувати, порядок провадження, можливості щодо застосування заходів державного примусу та умови забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – С. 182.
2. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ / С.М. Гусаров : автореф. – К., 2009. – 44 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. академ. внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон, Статут від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.
7. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України, Положення від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.