

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ПАНОВ Ігор Олексійович

УДК 351.745

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ
ДІЛЬНИЧНОГО ІНСПЕКТОРА МІЛІЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

А в т о р е ф е р а т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2005

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

- Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор
Комзюк Анатолій Трохимович,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права і адміністративної
діяльності органів внутрішніх справ.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор
Тищенко Микола Маркович,
Національна юридична академія України ім. Ярослава
Мудрого, професор кафедри адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
Доненко Валерій Вікторович,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права.
- Провідна установа:** Одеська національна юридична академія, кафедра
адміністративного права, Міністерство освіти і науки України
(м. Одеса).

Захист відбудеться “27” січня 2006 року о “10” годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “26” грудня 2005 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Т.В. Каткова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Здійснення адміністративної реформи в Україні передбачає глибинні перетворення, які стосуються усіх сфер суспільства і вимагають удосконалення діяльності всіх органів виконавчої влади, в тому числі органів внутрішніх справ. Нова стратегія МВС України ставить за мету переорієнтацію діяльності міліції, головними критеріями оцінки якої мають стати надійний захист прав і законних інтересів людини в процесі охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, уважне ставлення до кожного громадянина, належна правова допомога населенню. На передньому плані виконання цих завдань стоїть служба дільничних інспекторів міліції, які безпосередньо працюють серед населення, постійно контактуючи з громадянами, володіючи інформацією про їх проблеми і запити.

Нові вимоги ставляться і до адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції, однією з найважливіших складових якої є адміністративно-юрисдикційна діяльність. У процесі її здійснення реалізується визначений законодавством обсяг повноважень дільничного інспектора міліції щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, що виражається, зокрема, у їх виявленні, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих їм справ та винесенні по них відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні постанов по таких справах. Важливо, щоб ця діяльність повністю відповідала вимогам закону, під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів всіх учасників провадження, насамперед громадян. Зважаючи на те, що зазначена діяльність дільничних інспекторів міліції отримала значне поширення, визначення її сутності та особливостей, підстав, змісту та процедур має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Останнім часом у вітчизняній літературі правовим проблемам діяльності дільничного інспектора міліції приділяється певна увага. Проте питання його адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються дослідженими ще недостатньо. Таким чином, необхідність посилення захисту прав і законних інтересів громадян та інших суб'єктів прав, боротьби з порушеннями громадського порядку, використання дільничними інспекторами міліції з цією метою заходів адміністративної відповідальності обумовлює актуальність глибокого і всебічного дослідження широкого кола питань їх адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п.5.23 Програми розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001-2005 рр., затвердженої наказом МВС України № 356 від 11 травня 2001 р., п.1.1 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002-2005 рр., затверджених наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002 р., а також п.2.1 Головних напрямків наукових досліджень

Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001-2005 рр.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність, підстави та процедури адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, а також шляхи її удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити статус дільничного інспектора як носія функцій та повноважень міліції;
- розкрити поняття, зміст та напрямки адміністративної діяльності дільничного інспектора міліції;
- з’ясувати сутність та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції;
- визначити підстави та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, підвідомчість їм справ про адміністративні правопорушення;
- охарактеризувати окремі процедури адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції;
- сформулювати рекомендації щодо поліпшення практичного здійснення дільничним інспектором міліції адміністративно-юрисдикційної діяльності;
- визначити напрямки удосконалення правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції і породжують проблеми забезпечення належного її правового регулювання та практичного здійснення.

Предмет дослідження становлять теоретико-методологічні і правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, її підстави та процедури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції. В роботі також використовувались окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості адміністративної діяльності дільничного інспектора міліції (розділ 1). Для аналізу сутності та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції (підрозділ 1.3) використано документальний аналіз, історичний та компаративний методи. За допомогою структурно-логічного та порівняльно-правового методів здійснено аналіз підстав та змісту адміністративно-

юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції (підрозділ 2.1). Методи класифікації, групування, статистичний та соціологічного опитування застосовувалися для дослідження окремих процедур адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції (підрозділи 2.2, 2.3). Компаративний, логіко-семантичний методи, документальний аналіз використовувались для визначення напрямків удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції (підрозділ 2.4).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки фахівців в галузі теорії управління та адміністративного права – В.Б.Авер'янова, О.М.Бандурки, Д.М.Бахраха, Ю.П.Битяка, А.С.Васильєва, С.В.Ващенко, І.П.Голосніченка, С.Т.Гончарука, В.А.Гуменюка, Г.В.Джагупова, Є.В.Додіна, М.М.Дорогих, М.І.Єропкина, Д.П.Калаянова, Р.А.Калюжного, О.П.Ключніченка, Л.В.Коваля, В.К.Колпакова, А.Т.Комзюка, О.П.Коренева, Б.М.Лазарева, М.Я.Масленнікова, О.І.Миколенка, В.Ф.Опришка, О.І.Остапенка, Р.С.Павловського, І.В.Панової, В.П.Петкова, Н.Г.Саліщевої, О.Ю.Салманової, А.О.Селіванова, О.Ф.Скакун, В.С.Стефанюка, М.С.Студенікіної, О.В.Синьова, Ю.О.Тихомирова, М.М.Тищенко, В.В.Цветкова, Ю.С.Шемшученка, В.К.Шкарупи, О.П.Шергіна, А.Ю.Якімова, О.М.Якуби, Х.П.Ярмакі та інших. Нормативною основою роботи є Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють адміністративно-юрисдикційну діяльність дільничного інспектора міліції. Дисертант звертався також до актуальної політико-правової публіцистики, на сторінках якої дискутується багато питань, що стосуються проблем удосконалення діяльності дільничного інспектора міліції. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали МВС України щодо діяльності дільничних інспекторів, матеріали практичної діяльності міліції, органів статистики Харківської області тощо. Дисертантом використано також особистий досвід практичної роботи в службі дільничних інспекторів міліції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, присвячених проблемам адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних інспекторів міліції. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- дістало подальший розвиток визначення змісту та напрямків адміністративної діяльності дільничного інспектора як носія функцій та повноважень міліції;
- покращено визначення сутності та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції;
- удосконалено розуміння підстав та змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції як складової його адміністративної діяльності;
- поліпшено характеристику процедур адміністративно-юрисдикційної діяльності

дільничного інспектора міліції, виділено і проаналізовано чотири з них: дії на початковій стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення; заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; порядок накладення адміністративних стягнень та їх виконання; діяльність щодо профілактики адміністративних правопорушень;

- вперше обґрунтовано необхідність уточнення правового закріплення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення дільничним інспекторам міліції;

- отримало подальший розвиток визначення проблем практичного застосування і виконання дільничним інспектором міліції адміністративних стягнень;

- з'ясовано причини неефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції;

- вперше сформульовано ряд пропозицій щодо удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у сфері науково-дослідної діяльності – основні висновки дослідження може бути використано для подальшої розробки проблем адміністративної діяльності міліції;

- у правотворчості – використання результатів дослідження буде сприяти удосконаленню правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності як міліції взагалі, так і дільничного інспектора міліції, зокрема;

- у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність дільничних інспекторів міліції щодо здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації уже використовуються під час проведення занять з дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративний процес”, “Адміністративна відповідальність” і “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ” в Національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у науково-методичних розробках, підготовлених з метою забезпечення викладання зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичних конференціях „Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (Харків, 2004), „Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави” (Одеса, 2004), на теоретичних семінарах кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ. Теоретичні напрацювання дисертанта використовуються під час викладання курсу “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ” та спецкурсу “Адміністративна

відповідальність” у Національному університеті внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено у трьох статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, а також у тезах доповіді на науково-практичній конференції.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, які об’єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Повний обсяг дисертації становить 232 сторінки. Список використаних літературних джерел складається із 383 найменувань і займає 33 сторінки, додаток займає 2 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 “Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції як складова його адміністративної діяльності” присвячено аналізу сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції та її місця в адміністративній діяльності останнього.

У **підрозділі 1.1 “Дільничний інспектор як носій функцій та повноважень міліції”** аналізуються основні функції та повноваження міліції в цілому та дільничного інспектора як її складової, зокрема.

У роботі зазначається, що Конституція України закріпила найбільш істотні позитивні результати соціальних перетворень у всіх сферах суспільного життя, зокрема, в державно-правовій, вона визначила також основні напрямки подальшого реформування правової системи України. Сьогодні існує гостра потреба у подальшому удосконаленні не тільки законодавства, але й практичної його реалізації в діяльності різних державних органів, в тому числі правоохоронних. Зазначене безпосередньо стосується діяльності органів внутрішніх справ, яким належить провідне місце у вирішенні багатьох нагальних проблем правоохорони. Тому одним із найбільш актуальних завдань сьогодні – перетворення української міліції на структуру, здатну забезпечити умови для нормального, стабільного життя суспільства, повернення довіри до неї з боку населення.

В роботі підкреслюється, що принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина є визначальним як для міліції в цілому, так і дільничних інспекторів, зокрема. У зв’язку з цим у роботі досліджується роль та місце відповідних суб’єктів управління у досягненні зазначеної мети. В наш час Міністерство внутрішніх справ акцентує увагу на необхідності зміцнення підрозділів міліції, які безпосередньо працюють з населенням, тому існує гостра необхідність посилення

найбільш мобільного у тактичному плані підрозділу міліції громадської безпеки – служби дільничних інспекторів.

Зазначається, що діяльність дільничних інспекторів міліції, на відміну від працівників інших служб, є багатофункціональною і забезпечує у визначеному обсязі всі напрямки і види адміністративної та іншої діяльності міліції. Цим визначається їх особливе місце, роль і значення у вирішенні завдань органів внутрішніх справ взагалі і міліції, зокрема. Дільничний інспектор міліції є повноправним представником органу внутрішніх справ на адміністративній дільниці.

На підставі аналізу нормативної бази визначено такі завдання дільничних інспекторів міліції (старших дільничних інспекторів): проведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення правопорушень; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; робота з населенням та громадськими формуваннями на адміністративній дільниці щодо охорони громадського порядку і громадської безпеки; попередження злочинів та адміністративних правопорушень; участь у розкритті злочинів, вчинених на території адміністративної дільниці. В дисертації звертається увага на те, що виконання дільничними інспекторами міліції зазначених завдань здійснюється відповідно до принципів поваги прав і свобод людини та громадянина, законності, справедливості, гуманізму, а також при довірі і підтримці населення.

У **підрозділі 1.2 “Адміністративна діяльність дільничного інспектора міліції, її зміст та напрямки”** розкривається сутність адміністративної діяльності органів внутрішніх справ в цілому та дільничного інспектора міліції, зокрема.

Аналізуючи різні підходи, здобувач визначає адміністративну діяльність органів внутрішніх справ як специфічну, урегульовану нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність, спрямовану на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки і боротьбу з правопорушеннями. Зазначається, що це визначення стосується також адміністративної діяльності окремих підрозділів і служб органів внутрішніх справ, в тому числі дільничних інспекторів міліції.

Наголошується, що в адміністративній діяльності зазначених органів традиційно виділяють два основні напрямки: перший напрямок становлять суспільні відносини, які формуються в самій системі органів внутрішніх справ (внутрішньо-організаційна адміністративна діяльність), а другий напрямок – відносини, які формуються у зовнішній сфері їх діяльності (зовнішня адміністративна діяльність). В процесі здійснення зовнішньої адміністративної діяльності органи внутрішніх справ забезпечують виконання своїх основних завдань, пов'язаних з охороною громадського порядку та громадської безпеки. Зазначене повною мірою стосується також адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції, якою є діяльність, спрямована на охорону громадського порядку,

забезпечення громадської безпеки, здійснення дозвільної системи, адміністративного нагляду, попередження та припинення правопорушень, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів і т. ін.

В підрозділі визначаються також характерні риси адміністративної діяльності останніх, серед яких названо державно-владний і організаційний характер, підпорядкованість і підконтрольність у процесі її здійснення відповідним державним органам, законність та профілактичну спрямованість.

У підрозділі 1.3 *“Сутність та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції”* підкреслюється, що поряд із засобами переконання до осіб, що вчиняють правопорушення, застосовуються і засоби державного примусу. Щодо правоохоронної діяльності міліції, то найчастіше для виконання покладених на неї завдань та функцій вона використовує примус, врегульований нормами адміністративного права, тобто адміністративний примус, який є одним із основних методів не тільки адміністративної діяльності міліції, але і важливим засобом здійснення нею правоохоронної функції в цілому. Третім видом адміністративного примусу, після запобіжних заходів та заходів припинення, є адміністративні стягнення, які реалізуються саме в ході адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, включаючи дільничних інспекторів.

У дисертації підкреслюється, що адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції є однією з найважливіших складових його адміністративної діяльності в цілому. Ця діяльність спрямована на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, яка полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні, фіксації та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні по них відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у здійсненні виконавчого провадження у таких справах.

У роботі звертається увага на те, що до змісту і загального обсягу адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних інспекторів необхідно включати також ту частину їх дій юрисдикційного характеру, яку вони здійснюють в інших, непідвідомчих їм справах про адміністративні правопорушення. Дільничні інспектори міліції виконують великий обсяг дій юрисдикційного характеру на підготовчій стадії провадження, пов'язаних з виявленням події та дослідженням обставин правопорушення, складанням протоколу про адміністративне правопорушення та збиранням необхідних матеріалів для правильного і об'єктивного вирішення справи.

До специфічних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності взагалі і тої, яка здійснюється дільничними інспекторами міліції, зокрема, віднесено, по-перше, те, що підставою її здійснення є адміністративне правопорушення. По-друге, те, що вона здійснюється в особливих процесуальних формах, встановлених законом. По-третє, що її результатом є видання

юрисдикційного акта (постанови про накладення адміністративного стягнення або про припинення провадження по справі), обов'язкового для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

На завершення підрозділу адміністративно-юрисдикційну діяльність дільничних інспекторів міліції визначено як врегульовану адміністративним законодавством їх діяльність, спрямовану на виявлення адміністративних проступків і здійснення провадження в справах про них, яке включає оформлення матеріалів про ці проступки, розгляд і вирішення справ про них, в тому числі застосування адміністративних стягнень, а також їх виконання.

Розділ 2 “Підстави, зміст та процедури адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції”, який складається з чотирьох підрозділів, присвячено характеристиці адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, а також проблем її удосконалення.

У підрозділі 2.1 *“Підстави та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції”* вони характеризуються насамперед крізь призму аналізу загальних підстав та змісту адміністративної відповідальності.

В підрозділі з'ясовано основні проблеми розвитку цього інституту законодавства і адміністративно-правової науки, зроблено висновок, що в наш час оновлення адміністративно-деліктного законодавства відповідно до потреб соціально-економічних перетворень є необхідним для юридичного закріплення позитивних здобутків на еволюційному шляху розвитку українського суспільства і держави. Його важлива роль у зміцненні законності та правопорядку, утвердженні в Україні принципів верховенства права, справедливості та гуманізму, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, у розбудові правової держави і становленні громадянського суспільства досить детально висвітлена в дослідженнях вітчизняних вчених-адміністративістів.

В дисертації підкреслюється, що в чинному законодавстві відсутнє визначення поняття “адміністративна відповідальність”, хоча воно дуже часто в ньому використовується. На сьогодні майже єдиним нормативно-правовим актом, зміст якого дозволяє виділити класифікаційні ознаки адміністративної відповідальності з метою відмежування цього виду юридичної відповідальності від інших, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. На підставі аналізу його норм дисертант намагається уточнити зазначене поняття.

Визначаючи види підстав адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, зроблено висновок, що їх слід розглядати в кількох аспектах – як нормативні підстави, тобто наявність законодавчого визначення повноважень щодо її здійснення, фактичні, якими є наявність адміністративних проступків, розгляд справ про які віднесено до повноважень дільничного інспектора міліції, і процесуальні підстави, до яких належить одержання інформації про вчинення проступку.

Змістом адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції визнається здійснення ряду процесуальних дій, які охоплюються межами провадження в справах про адміністративні правопорушення. В свою чергу, зазначене провадження розглядається як сукупність процесуальних дій, що здійснюються дільничним інспектором міліції і полягають у виявленні правопорушень, застосуванні передбачених законом заходів забезпечення, розгляді справ про адміністративні проступки, винесенні щодо них постанов, вжитті заходів щодо виявлення і усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також їх попередження.

У підрозділі 2.2 *“Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення дільничним інспекторам міліції”* звертається увага на те, що при визначенні підвідомчості справ про адміністративні проступки необхідно враховувати різні її види, до яких віднесено: 1) видову (предметну) підвідомчість; 2) територіальну підвідомчість; 3) посадову підвідомчість. При цьому маються на увазі справи, щодо яких дільничні інспектори міліції здійснюють повний комплекс процесуальних дій – від її порушення до виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

В дисертації зазначається, що відповідно до ст. 222 КпАП міліція наділена досить широкими юрисдикційними повноваженнями, до них віднесено розгляд справ про адміністративні проступки, відповідальність за вчинення яких передбачена близько 40 статтями КпАП. Більші повноваження щодо розгляду зазначених справ в наш час має тільки суд. З цієї великої кількості тільки справи про правопорушення, передбачені ст. 177, ч.ч. 1, 2 ст. 178 КпАП, чинне законодавство відносить до підвідомчості дільничних інспекторів (старших дільничних інспекторів) міліції, визнаючи їх суб'єктами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити постанови про накладення адміністративних стягнень. В підрозділі здійснено детальну характеристику юридичних складів зазначених правопорушень.

Встановлено, що щодо інших правопорушень юрисдикція дільничних інспекторів обмежується здійсненням процесуальних дій лише на підготовчій стадії провадження у справах про них, зокрема, його порушенням та виконанням інших початкових дій. Подальше провадження у справі, тобто вирішення її по суті, здійснюють інші посадові особи чи органи. У більшості випадків мова йде про правопорушення, справи про які має право розглядати начальник або заступник начальника міськрайвідділу внутрішніх справ. У цьому випадку дільничний інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення і передає його начальнику, який має розглянути справу і вирішити питання про доцільність накладення адміністративного стягнення.

Обґрунтовано висновок про те, що з метою підвищення ефективності юрисдикційної діяльності дільничного інспектора доцільно віднести до його компетенції розгляд справ про

правопорушення, передбачені ст. 176, ч.1 ст. 154, ст. 180, ст. 173 КпАП. Крім цього, до юрисдикції дільничних інспекторів міліції, на думку дисертанта, можна було б віднести розгляд справ також про деякі інші адміністративні проступки, вчинені на його ділянці, врахувавши при цьому, що дільничний інспектор має право накладати стягнення лише у вигляді попередження або штрафу.

У підрозділі 2.3 *“Процедури адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції”* зазначається, що діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовна низка пов’язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їх прав та обов’язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, їх прийнято називати стадіями або процедурами. У роботі підкреслюється, що стадія провадження становить порівняно відокремлену, виділену в часі і логічно пов’язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб’єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах.

В підрозділі детально аналізуються чотири стадії зазначеного провадження, що здійснюється дільничним інспектором міліції. На першій з них з’ясовуються факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. На другій стадії розглядається матеріал і виноситься постанова, яку на третій стадії може бути або оскаржено громадянином, або опротестовано прокурором, або переглянуто з ініціативи вищого органу. Ця стадія є факультативною, необов’язковою, вона закінчується ухваленням рішення про скасування, зміну або залишення постанови без змін. Четверта стадія – виконання постанови – починається відразу ж після її прийняття або після розгляду скарги (протесту).

Зроблено висновок, що для дільничного інспектора міліції як суб’єкта адміністративної юрисдикції важливим є належне здійснення всіх процедур провадження у справах про адміністративні правопорушення, що виявляється у правильній кваліфікації протиправних діянь, правильному оформленні адміністративних матеріалів, їх розгляді, а також забезпеченні законності при застосуванні засобів впливу за вчинення адміністративних правопорушень. У зв’язку з цим в підрозділі детально проаналізовано зазначені процедури із урахуванням особливостей провадження в справах про адміністративні правопорушення, підвідомчі дільничному інспектору міліції.

У пункті 2.3.1 *„Повноваження дільничного інспектора щодо здійснення початкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення”* зазначається, що перша стадія становить комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксування та кваліфікацію. На цій стадії створюються передумови для подальшого правильного вирішення справи, прийняття обґрунтованої постанови та реального її виконання. При цьому важливе значення мають такі аспекти провадження: приводи і підстави порушення справи;

виявлення фактичних обставин (порядок провадження розслідування); процесуальні акти, що фіксують цю стадію; направлення справи на розгляд компетентних органів або громадських організацій чи трудового колективу.

В пункті 2.3.2 *„Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, що застосовуються дільничним інспектором міліції”* звертається увага на те, що значення заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в правоохоронній діяльності міліції обумовлено насамперед великою кількістю цих правопорушень. Щорічно дільничними інспекторами складаються мільйони протоколів про адміністративні проступки, і практично кожному випадку складення протоколу передуює застосування того чи іншого заходу забезпечення, до яких віднесено: 1) доставлення; 2) адміністративне затримання; 3) особистий огляд, огляд речей, транспортного засобу, що знаходяться при фізичній особі; огляд приміщень, територій, що належать юридичній особі, речей і документів, які там знаходяться; 4) вилучення речей і документів; 5) відсторонення від керування транспортним засобом відповідного виду; 6) медичний огляд на стан сп'яніння; 7) затримку транспортного засобу, заборону його експлуатації; 8) арешт товарів, транспортних засобів та інших речей; 9) привід.

В пункті 2.3.3 *„Порядок накладення дільничним інспектором міліції адміністративних стягнень та проблеми їх практичного застосування і виконання”* констатується, що на сьогодні дільничні інспектори міліції застосовують тільки два види адміністративних стягнень – попередження та штраф. В дисертації детально проаналізовано ці адміністративні стягнення, а також загальні правила їх накладення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності. Забезпечення беззаперечного виконання постанови названо свідченням авторитету держави та міліції як органу, який діяв від її імені. У зв'язку з цим неприпустимими визнаються факти невиконання постанов про накладення адміністративних стягнень, в тому числі винесених дільничними інспекторами міліції. Досить часто причиною цього є бездіяльність самих суб'єктів адміністративної юрисдикції, які не дбають про реальне виконання прийнятих ними рішень.

У пункті 2.3.4 *„Діяльність дільничного інспектора міліції щодо профілактики адміністративних правопорушень”* вказується на те, що головним напрямком в діяльності держави щодо боротьби з адміністративними проступками була, є і буде їх профілактика. Відповідно до вимог МВС України служба дільничних інспекторів міліції має стати основним підрозділом профілактики правопорушень. Головне завдання сучасного дільничного інспектора міліції – стати основною ланкою в об'єднанні зусиль представників правоохоронних органів і громадських формувань у попередженні правопорушень. Відповідно до своїх повноважень дільничний інспектор міліції виявляє обставини, які сприяють вчиненню правопорушень, і в межах своїх прав вживає заходів щодо їх усунення. Процес здійснення профілактики поділено на три

стадії. Перша включає виявлення причин і умов, друга – розробку і здійснення заходів для їх усунення, третя – контроль за своєчасним і повним усуненням причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

У заключному *підрозділі 2.4 “Шляхи удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції”* зазначається, що при цьому слід враховувати стан правопорядку в країні в цілому і адміністративної деліктності, зокрема, а також деякі умови економічного, соціального, політичного та іншого характеру, які на нього впливають. Необхідно також враховувати, що, оскільки в країні тривають перетворення у всіх сферах, виникає ряд різних негативних явищ, які істотно впливають на стан правопорядку, постає об’єктивна необхідність у зміні функцій окремих державних органів, в тому числі міліції, включаючи адміністративно-юрисдикційну діяльність дільничного інспектора міліції.

Проведене дослідження дозволило виділити ряд причин неефективної діяльності дільничних інспекторів міліції в зазначеній сфері: недосконалість законодавчої бази; слабе інформаційно-методичне забезпечення; недостатньо високий рівень підготовки дільничних інспекторів міліції, а також відсутність потрібного цілеспрямовання. Чинна редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення має багато недоліків, що негативно впливають на стан правозастосовної практики на всіх стадіях здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

В результаті здійсненого аналізу в дисертації сформульовано певні пропозиції, спрямовані на усунення зазначених недоліків, реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних інспекторів міліції.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних галузях знань, автором запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності, підстав та процедур адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, а також шляхів її удосконалення. Дисертантом сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Адміністративну діяльність органів внутрішніх справ визначено як специфічну, урегульовану нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчу, підзаконну державно-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями.

2. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничних інспекторів міліції розглядається як урегульована нормами адміністративного права специфічна форма їх адміністративної діяльності, пов'язана з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також із здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру.

3. Зважаючи на тенденції розвитку законодавства про адміністративні правопорушення, підтримано думку про доцільність законодавчого запровадження такого виду протиправних діянь як кримінальні проступки, поряд із злочинами і адміністративними проступками. Розмежування кримінальних та адміністративних проступків варто провести з урахуванням ступеня їх суспільної шкоди, виду об'єкта правопорушення, об'єктивної сторони правопорушення, суб'єкта юрисдикції, суб'єкта правопорушення, суворості та виду стягнень, що накладаються за їх вчинення.

4. Підстави адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції розглядаються в кількох аспектах – як нормативні підстави, тобто наявність законодавчого визначення повноважень щодо її здійснення, фактичні, якими є наявність адміністративних проступків, розгляд справ про які віднесено до повноважень дільничного інспектора міліції, і процесуальні підстави, до яких належить одержання інформації про вчинення проступку.

5. В результаті аналізу адміністративно-юрисдикційних повноважень дільничних інспекторів міліції зроблено висновок про те, що доцільно наділити їх правом розглядати більшу кількість справ про адміністративні правопорушення, що дозволило б спростити і значно прискорити процедуру притягнення порушника до адміністративної відповідальності, тобто реалізовувати саме адміністративний порядок відповідальності.

6. З метою підвищення ефективності юрисдикційної діяльності дільничного інспектора запропоновано віднести до його компетенції розгляд справ про правопорушення, передбачені ст. 176, ч.1 ст. 154, ст. 180, ст. 173 КпАП. На думку дисертанта, до юрисдикції дільничних інспекторів міліції слід віднести розгляд справ також про інші адміністративні правопорушення, вчинені на його дільниці, врахувавши при цьому, що дільничний інспектор має право накладати стягнення лише у вигляді попередження або штрафу. Зважаючи на викладене, доцільно було б внести відповідні зміни до ст. 222 КпАП.

7. Характеризуючи окремі процедури адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, звернуто увагу на недосконалість визначення назв стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення становить. Запропоновано власний варіант назви початкової стадії цього провадження – “порушення справи про адміністративний проступок та здійснення попередніх дій”.

8. Оскільки в законодавстві про адміністративні правопорушення на сьогодні види приводів порушення справи не закріплені, пропонується визнати такими: звернення (письмові або усні)

громадян; повідомлення посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою посадовою особою. Запропоновано також закріпити в КпАП України види дій, які свідчать про порушення справи про адміністративний проступок.

9. Сформульовано ряд пропозицій щодо удосконалення правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, зокрема, на думку дисертанта:

- в КпАП України необхідно чітко визначити предмет доказування, загальний порядок призначення і проведення експертизи, взяття проб і зразків для її проведення;
- оскільки переважна більшість адміністративних справ (приблизно 80 %) розслідується протягом трьох діб з моменту одержання інформації про проступок, саме такий термін доцільно закріпити як єдиний термін з'ясування обставин по справі. У разі потреби, як виняток, розслідування може бути закінчено протягом десяти і більш днів;
- необхідно розширити права дільничного інспектора щодо накладення штрафу та оформлення попередження на місці вчинення правопорушення;
- для справ про адміністративні проступки доцільно передбачити єдиний строк розгляду – 7-10 днів з моменту одержання протоколу та інших матеріалів справи відповідним органом чи посадовою особою. Єдиний виняток мають становити справи про правопорушення, за які передбачено можливість застосування адміністративного затримання до розгляду справи.

10. В удосконаленні адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції визначено п'ять шляхів (напрямків):

- перший напрямок полягає в удосконаленні законодавства про адміністративні правопорушення;
- другий шлях пов'язаний з підвищенням професіоналізму дільничних інспекторів міліції;
- третій шлях пов'язаний з вирішенням організаційних і організаційно-технічних питань, які дозволили б вивести статус та працю дільничного інспектора міліції на рівень, відповідний вимогам часу;
- зміст четвертого шляху становлять заходи щодо посилення контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю міліції;
- п'ятий шлях – загально-соціальний, який полягає у підвищенні статусу та авторитету дільничного завдяки збільшенню його повноважень, в тому числі адміністративно-юрисдикційних.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Панов І.О. Сутність та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 4. – С. 16-19.

2. Панов І.О. Дії юрисдикційного характеру, що виконуються дільничним інспектором міліції на підготовчий стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 29. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2005. – С. 46-52.

3. Панов І.О. Деякі проблеми накладення адміністративних стягнень дільничним інспектором міліції // Право і безпека. – 2005. – № 2. – С. 164-171.

4. Панов І.О. Деякі питання визначення юрисдикційних повноважень дільничного інспектора міліції та їх здійснення // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 8-10.

АНОТАЦІЇ

Панов І.О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2005.

Дисертацію присвячено визначенню сутності, підстав та процедур адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, а також шляхів її удосконалення. Досліджено поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності як складової адміністративної діяльності дільничного інспектора міліції, розкрито роль останнього як носія функцій та повноважень міліції, охарактеризовано підстави, зміст та процедури адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції, визначено напрямки удосконалення її правового регулювання та практичного здійснення. Сформульовано ряд конкретних пропозицій щодо внесення змін і доповнень до КпАП України.

Ключові слова: дільничний інспектор, міліція, адміністративна діяльність, адміністративно-юрисдикційна діяльність, процедури, адміністративне правопорушення, підвідомчість справ, провадження, адміністративне стягнення, профілактика.

Панов И.А. Административно-юрисдикционная деятельность участкового инспектора милиции. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право – Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина,

Харьков, 2005.

Диссертация посвящена определению сущности, оснований и процедур административно-юрисдикционной деятельности участкового инспектора милиции. Исследованы содержание и направления административной деятельности участкового инспектора милиции, его правовое положение как носителя функций и полномочий милиции, особенности административно-юрисдикционной деятельности.

Определено, что в настоящее время предъявляются новые требования к административной деятельности участковых инспекторов милиции, одной из важнейших составляющих которой является деятельность административно-юрисдикционная. В процессе её осуществления реализуется определённый законодательством объём полномочий участкового инспектора милиции по борьбе с административными правонарушениями. Эти полномочия выражается, в частности, в выявлении административных правонарушений, сборе и проверке доказательств, оформлении необходимых процессуальных документов, рассмотрении подведомственных им дел, вынесении по ним соответствующих постановлений, направлении отдельных дел для рассмотрения по подведомственности, а также в выполнении постановлений по таким делам.

Отмечается, что деятельность участковых инспекторов милиции, в отличие от работников других служб, является многофункциональной и обеспечивает в определенном объёме все направления и виды административной и другой деятельности милиции. Этим определяется их особое место, роль и значение в решении задач органов внутренних дел вообще и милиции, в частности. Участковый инспектор милиции является представителем органа внутренних дел на административном участке.

Анализируя разные подходы, диссертант определяет административную деятельность органов внутренних дел как специфическую, урегулированную нормами административного права исполнительно-распорядительную, подзаконную государственно-властную деятельность, направленную на обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов, общественного порядка, общественной безопасности и борьбу с правонарушениями.

Под административно-юрисдикционной деятельностью участковых инспекторов милиции в диссертации признается урегулированная административным законодательством их деятельность, направленная на выявление административных проступков и осуществление производства по ним, которое включает оформление материалов по этим проступкам, рассмотрение и принятие решений по ним, в том числе применение административных взысканий, а также их исполнение.

В работе сделан вывод о том, что основания административно-юрисдикционной деятельности участкового инспектора милиции следует рассматривать как нормативные, фактические и процессуальные. Под нормативными основаниями следует понимать наличие законодательного определения полномочий относительно осуществления административно-

юрисдикционной деятельности. Фактическими основаниями является наличие административных проступков, по которым рассмотрение дел отнесено к полномочиям участкового инспектора милиции. Получение информации о совершении проступка относится к процессуальным основаниям. Содержание же административно-юрисдикционной деятельности участкового инспектора милиции составляет осуществление ряда процессуальных действий, которые охватываются рамками производства по делам об административных правонарушениях.

Центральное место в диссертации отведено анализу оснований, содержания и процедур административно-юрисдикционной деятельности участкового инспектора милиции. Характеристика таких процедур административно-юрисдикционной деятельности как осуществление начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях, применение мер обеспечения этого производства, наложение и исполнение административных взысканий, а также деятельность по профилактике административных правонарушений позволила обосновать необходимость пересмотра некоторых подходов к правовому регулированию этой деятельности. В диссертации сформулированы многочисленные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности участкового инспектора милиции и практического ее осуществления. Значительное внимание уделено формулированию предложений о внесении конкретных изменений и дополнений в КоАП Украины.

Ключевые слова: участковый инспектор, милиция, административная деятельность, административно-юрисдикционная деятельность, процедуры, административное правонарушение, подведомственность дел, производство, административное взыскание, профилактика.

Panov I.A. Administrative jurisdiction activity of the local policeman. - Manuscript.

The dissertation on competition of scientific degree of master of laws on specialty 12.00.07 – management theory; administrative law and process; financial law; information law. – Kharkov national university of internal affairs, Kharkov, Ukraine, 2005.

The dissertation is devoted to definition of the essence, grounds and procedure of administrative jurisdiction activity of local policeman and also ways of it's improvement. There are studied and defined the definition of administrative jurisdiction activity as a part of general administrative activity of local policeman.

The role and authority powers of local policeman as a police officer are also determined. There are analyzed contents, grounds and procedure of administrative jurisdiction activity of local policeman, ways of improvement of it's legal regulation and practical realization are proposed. Concrete suggestions of Ukrainian administrative misconduct Code's improvement are also formulated in the dissertation.

Key words: local policeman, the police, administrative activity, administrative jurisdiction activity, administrative misconduct, classification of cases, procedures, administrative penalty, proceeding, prevention.