

УДК 342.922:347.994

М.В. БАРАНОВСЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАЦІВНИКА МІЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Ключові слова: Кодекс адміністративного судочинства України, адміністративне процесуальне право, адміністративне судочинство, працівник міліції, суб'єкт владних повноважень, повноваження, адміністративний примус

Одночасно з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, до певного розуміння відбулося не лише оновлення судової гілки влади в державі, але й було започатковано чергову віху становлення й розвитку вітчизняної науки адміністративного та адміністративного процесуального права України. Серед інших нововведень привертає увагу поняття «суб'єкт владних повноважень», закріплене у п.7 ч.1 ст.3 КАС України – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі, на виконання делегованих повноважень [1].

Збагачення вітчизняного, зокрема, адміністративного процесуального права принципово новими та не достатньо науково обґрунтованими поняттями й категоріями призвело до ускладнень застосування норм КАС України судьями, процесуальними представниками, фізичними і юридичними особами. Наприклад, згідно відомостей Управління організації роботи з ведення судової статистики, діловодства та архіву судів Державної судової адміністрації України, до судів апеляційної інстанції у 2008 році надійшло 117312 справ адміністративного судочинства. Натомість у 2009 році таких

справ нараховано – 554331, динаміка у відсотковому підрахунку – 372,5 %¹. Не бракує нині й численних наукових досліджень, присвячених вивченню сутності, змісту, особливостей діяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві [2–7].

Загальним проблемам адміністративного судочинства України, здійснення суб'єктами владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності вже присвячувалися праці В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельника, Ю.С. Педька. Але поза увагою дослідників лишалися питання особливостей реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень певного виду, визначення місця й ролі окремих суб'єктів в загальній системі суб'єктів владних повноважень. Тому наше дослідження присвячується дослідженню теми перебування працівника міліції в системі суб'єктів владних повноважень, можливих форм здійснення ним адміністративних процесуальних повноважень. Його новизна полягає в тому, що з урахуванням положень сучасного адміністративного й адміністративного процесуального права обґрунтовується сутність працівника міліції, як суб'єкта владних повноважень – імовірного учасника адміністративного судочинства.

Визначаючи місце працівника міліції в системі суб'єктів владних повноважень, перш за все, маємо виходити з конституційного поділу влади на окремі гілки: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [8]. На переконання В.К. Колпакова й О.В. Кузьменко, якщо виконавча влада виявляється у державному

¹ Див., наприклад, http://court.gov.ua/sudova_statystyka/e575747457.

управлінні, а державне управління здійснюється через функціонування у кожній з його сфер спеціально з цією метою утворених державних органів, то діяльність кожного окремо взятого органу державного управління об'єктивується, проявляється в реальних умовах і конкретних життєвих обставинах, у діях його повноважених представників – державних службовців [9, с.143–144].

Так, зокрема, міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право [10]:

1) вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені Законом України «Про міліцію» заходи примусу;

2) перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію;

3) викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в її провадженні, в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу у встановленому законом порядку;

4) виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі та в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки;

5) затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях: осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переходять від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання, – на строки і в порядку, передбачені законом.

Відтак, передбачені чинним законодавством України напрями роботи міліції становлять окремі сторони єдиної діяльності міліції

щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, охорони власності, профілактики правопорушень, які тісно взаємопов'язані; міліція, якій належить найважливіша роль в охороні та забезпеченні громадського порядку, в боротьбі зі злочинністю, захисті інтересів суспільства та держави, а також прав і свобод громадян, є складовою державно-владного механізму [9, с.143].

Отже, безумовно, що до переліку суб'єктів владних повноважень належить і працівник міліції – посадова особа державного озброєного органу виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [10].

Не можемо не погодитися, що працівник міліції як суб'єкт владних повноважень характеризується нижче приведеними ознаками.

По-перше, відповідний суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом владно-публічних (управлінських) повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначених чинним законодавством. По-друге, ці повноваження реалізуються у зв'язку з необхідністю сприяння здійсненню та захисту прав, свобод та інтересів фізичних, прав та інтересів юридичних осіб, практичного виконання завдань і функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. По-третє, така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь в яких бере значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. По-четверте, владно-публічні (управлінські) повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними [6, с.105, 106].

Отже, необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, при цьому ці функції мають здійснюватися суб'єктом саме у тих правовідносинах, в яких виник спір. У випадку, якщо суб'єкт (зокрема орган

державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказаних владних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не знаходиться «при здійсненні управлінських функцій» та, відповідно, не має встановлених нормами КАС України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень [6, с.106; 11].

Проаналізувавши таким чином теоретико-прикладні аспекти діяльності працівника міліції, з упевненістю можемо констатувати, що висновок про його належність до суб'єктів владних повноважень стає можливим, якщо зважити на те, що:

- ця особа перебуває на службі в органі виконавчої влади;
- структурно належить до системи органів внутрішніх справ, очолюваних Міністерством внутрішніх справ України;
- наділена владними повноваженнями та вправі їх застосовувати.

Разом із тим, варто відзначити, що працівник міліції є особою, залежною від волі інших суб'єктів владних повноважень, наприклад, керівника відділу внутрішніх справ, управління МВС України, Міністерства внутрішніх справ України. Таким чином, працівника міліції слід визнати суб'єктом владних повноважень, наділеного повноваженнями, які можна визнати й абсолютними й обмеженими.

Абсолютність повноважень працівника міліції означає його здатність, зокрема, застосовувати заходи адміністративного примусу щодо невизначено широкого кола учасників суспільно-державних відносин. Натомість обмеженість таких повноважень пояснюється неможливістю їх застосування у випадках, безпосередньо не передбачених законом або із порушенням його норм.

Оцінюючи місце працівника міліції в системі суб'єктів владних повноважень, беремося стверджувати, що це посадова особа, яка повною мірою є таким суб'єктом, рішення, дії чи бездіяльність якого, незалежно від ви-

щостоящих над ним суб'єктів, можуть бути оскаржені до адміністративного суду за загальними правилами адміністративного судочинства. Дійсно, як передбачено п.7 ч.1 ст.3 КАС України, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [1].

Наочно місце працівника міліції в системі суб'єктів владних повноважень демонструє визначений свого часу В.М. Бевзенком перелік цих суб'єктів. Так, узагальнення поняття «суб'єкт владних повноважень», закріпленого п.7 ч.1 ст.3 КАС України, та аналіз функціонуючої нині в Україні системи органів державної влади дозволив науковцеві зробити висновок, що таким суб'єктом слід вважати [12, с.57–58]:

- 1) Президента України, Секретаріат Президента України (ст.102, п.28 ч.1 ст.106 Конституції України);
- 2) орган законодавчої влади – Верховну Раду України (ст.75 Конституції України);
- 3) органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст.ст.113, 118 Конституції України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації»);
- 4) органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст.124 Конституції України, Закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій України»);
- 5) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст.139 Конституції України, Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»);
- 6) прокуратуру України (ст.121 Конституції України, Закон України «Про прокуратуру»);
- 7) інші державні органи – Рахункову палату (ст.98 Конституції України, Закон України «Про Рахункову палату»), Національний

банк України (ст.99 Конституції України, Закон України «Про Національний банк України»), Раду національної безпеки і оборони України (ст.107 Конституції України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), Вищу раду юстиції (ст.131 Конституції України, Закон України «Про Вищу раду юстиції»);

8) органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим (ст.136 Конституції України, закони України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про Автономну Республіку Крим»);

9) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст.140 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

10) посадову чи службову особу зазначених вище органів;

11) інші суб'єкти при здійсненні ними владних або владних управлінських функцій – наприклад, постійно діючу міжвідомчу комісію, ради, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст.140 Конституції України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»).

Проведене нами дослідження сутності повноважень працівника міліції, як суб'єкта владних повноважень, встановлення його залежності від інших суб'єктів владних повноважень приводить до висновку про можливість набувати цим працівником різних форм участі в адміністративному судочинстві: сторони, третьої особи, процесуального представника, скаржника або заявника.

Втім, маємо відзначити, що визнання працівника міліції суб'єктом владних повноважень ще не дає нам підстав визнати його учасником адміністративного судочинства, оскільки, як це передбачено ч.1 ст.48 КАС України, учасники адміністративного судочинства

мають бути наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю. Тому наступні наші наукові дослідження будуть спрямовані на обґрунтування поняття й змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності працівника міліції, підстав її набуття та особливостей реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

2. Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України : необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.

3. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.

4. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики / [Пасенюк О. М., Панченко О. Н., Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с. [Настільна книга судді].

5. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2007. – 312 с.

6. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / Бевзенко В. М. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

7. Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / Анпілогов О. В. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 168 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

10. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

11. Інформаційний лист Верховного Суду України : від 26.12.2005 р., № 3.2-2005 // Вісник господарського судочинства. – 2006. –

№ 2. – С. 124–126.

12. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [Армаш Н. О., Бандурка О. М., Басов А. В. та ін.] ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина, 2009. – 823 с.

Барановський М. В. Характеристика працівника міліції як суб'єкта владних повноважень / М. В. Барановський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 54–58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bmvcyp.pdf>

Досліджуються публічно-владні повноваження працівника міліції. Обґрунтовується належність працівника міліції до системи суб'єктів владних повноважень. Вказуються ознаки працівника міліції як суб'єкта владних повноважень. Доведено можливість здійснення працівником міліції повноважень сторін, третіх осіб, процесуального представника.

Барановский М.В. Характеристика работника милиции как субъекта властных полномочий

Исследуются публично-властные полномочия работника милиции. Обосновывается принадлежность работника милиции к системе субъектов властных полномочий. Указываются признаки работника милиции как субъекта властных полномочий. Доказано возможность осуществления работником милиции полномочий сторон, третьих лиц, процессуального представителя.

Baranovsky M.V. The Characteristic of the Worker of Militia as Subject of Imperious Powers

The public-authoritative powers of a militiaman are researched. A militiaman's belonging to the system of the subjects of authoritative powers are grounded. A militiaman's attributes as of a subject of authoritative powers are indicated. The possibility of the execution of the powers of the parties, third persons, and procedural representative by a militiaman is proven.