

УДК 351.743:504

Н. В. МАШНІЦЬКА,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

Розглянуто історичний аспект розуміння адміністративної діяльності міліції. Сформульовано авторське визначення поняття адміністративної діяльності української міліції. Виокремлено основні напрямки цієї діяльності, проаналізовано її ознаки, особливості та види.

Радикальні перетворення в житті українського суспільства потребують не тільки проведення скоординованих економічних реформ, спрямованих на створення повноцінних ринкових механізмів, трансформацію відносин власності, розвиток підприємництва, але й посилення захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку, інтересів підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань від злочинних та інших протиправних посягань.

Конституція України [1] визнає реалізацію прав та свобод людини у суспільстві та державі змістом своєї діяльності. У реалізації конституційних норм важливе місце належить міліції, яка є структурною складовою Міністерства внутрішніх справ України. Соціальна роль міліції в державі визначається її цільовим призначенням, завданнями і функціями, формами і методами діяльності, врегульованими чинним законодавством. Цільове призначення міліції – захищати життя, права і свободи громадян, забезпечувати їх безпеку, сприяти державі у виконанні її обов'язків перед громадянами.

Проведений нещодавно в Україні чемпіонат з футболу Євро-2012 став своєрідним вимірником ефективності адміністративної діяльності працівників української міліції під час забезпечення ними громадської безпеки та охорони громадського порядку. У період проведення в Україні Євро-2012 охорону громадського порядку в приймаючих містах у дні матчів забезпечували близько 22 тис. працівників міліції та військовослужбовців внутрішніх військ МВС України. Під час проведення футбольного чемпіонату на базі Міністерства внутрішніх справ почав функціонувати Оперативний штаб, метою якого був своєчасний збір, узагальнення та аналіз інформації про стан правопорядку під час Євро-2012 та прийняття необхідних управлінських рішень [2].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» [3] міліція здійснює адміністративну,

профілактичну, оперативно-розшукову, виконавчу і охоронну функції. Адміністративна діяльність у цьому переліку посідає перше місце тому, що вона є найбільш значною і великою за обсягом та за кількістю задіяних у її реалізації працівників міліції. Адміністративна діяльність міліції, її сутність, завдання, функції, форми, методи та інші аспекти досліджувались у працях багатьох учених-адміністративістів: О. М. Бандурки, І. І. Веремеєнка, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, М. І. Тропкіна, Ф. Ю. Колонтаєвського, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, О. І. Остапенка, І. О. Панова, Л. Л. Попова, Л. М. Розіна, О. Ю. Салманової, М. О. Тучака, А. П. Шергіна та інших вітчизняних і зарубіжних науковців, а деякі наукові висновки, які було отримано ще в середині ХХ ст., є актуальними і в наш час. Разом із тим єдиного розуміння адміністративної діяльності міліції так і не було сформовано. Тому актуальним залишається визначення сучасних підходів до розуміння адміністративної діяльності української міліції, що і є **завданням** даної статті.

Історичний екскурс у часи виникнення та становлення поліцейської діяльності, проведений К. С. Бельським, дав розуміння про адміністративну діяльність як складову поліцейської діяльності, визначивши, що: «в юридичній літературі царської і радянської Росії поняття “поліцейська діяльність” детально не аналізувалось, хоча деякі з авторів, зокрема В. М. Гессен, торкаючись цього поняття, характеризували його через таку ознаку, як примус. У радянській адміністративно-правовій літературі поліцейська діяльність з ідеологічних причин не називалася власним ім'ям і, будучи розщеплена, позначалася по-різному: як адміністративна діяльність міліції, як оперативно-розшукова діяльність, як особлива виконавчо-розпорядча сфера державного управління. Під поліцейською діяльністю в найбільш загальному плані слід розуміти особливий вид державно-управлінської

діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки і пов'язаної із застосуванням державного примусу» [4, с. 34].

Одним із перших дослідників даної проблематики став Л. М. Розін, який сформулював визначення таким чином, що «адміністративна діяльність міліції полягає в адміністративному нагляді, здійсненні паспортної і дозвільної систем, забезпеченні безпеки руху транспорту і пішоходів» [5]. У наведеному визначенні розмежовано складові частини адміністративної діяльності і розкрито їх призначення, а саме: щодо здійснення дозвільної системи, забезпечення безпеки руху транспорту і пішоходів. Проте указане визначення не включає зовнішню службу міліції, що здійснює охорону громадського порядку.

Інше визначення надає Л. Л. Попов, стверджуючи, що адміністративна діяльність радянської міліції – це виконавчо-розпорядча діяльність її органів, що полягає в організації і безпосередньому практичному здійсненні охорони громадського порядку і сприянні і допомоги громадянам [6].

М. І. Єропкін зазначає, що адміністративна діяльність міліції полягає в організації і практичному здійсненні її органами і в тісному зв'язку з широкими колами громадськості функції охорони громадського порядку, законності, прав і інтересів громадян адміністративно-правовими засобами і в адміністративно-правових формах [7, с. 83–84]. Дане визначення розкриває основне призначення адміністративної діяльності міліції і доводить її відмінність від дізнання і оперативно-розшукової діяльності міліції. Проте визначення адміністративної діяльності міліції повинне також включати вказівку на конкретний зміст такої діяльності і форми її здійснення.

На наш погляд, у наведеному визначенні не відображено різні види адміністративної діяльності міліції, що охоплюють ті або інші аспекти захисту інтересів держави, особи і прав громадян, а саме: охорону громадського порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснення дозвільної системи. Розкриття перерахованих видів адміністративної діяльності міліції має важливе значення для з'ясування її сутності. У дисертації Ф. Ю. Колонтаєвського надано наступне визначення: «Адміністративна діяльність міліції – це її виконавчо-розпорядча діяльність, що полягає в несенні зовнішньої служби, забезпеченні безпеки руху транспорту і пішоходів, здійсненні паспортної

і дозвільної систем і спрямована шляхом проведення різних профілактичних заходів, адміністративного нагляду, видання актів управління, укладення договорів про охорону об'єктів, здійснення інших юридично значущих і матеріально-технічних дій на підтримку громадського порядку, охорону інтересів держави і законних прав громадян від злочинних і інших антигромадських посягань» [8, с. 9]. На наш погляд, запропоноване визначення адміністративної діяльності міліції на той період часу більш повно показувало конкретний зміст, форми адміністративної діяльності міліції, а також її призначення.

Науковці пострадянського періоду, з урахуванням змін, що відбулися в суспільстві, визначали адміністративну діяльність міліції дещо інакше. Так, І. П. Голосніченко зазначає, що «виходячи з особливостей галузі внутрішніх справ, визначених відносин виконавчо-владної діяльності та теорії адміністративного права, можна визначити, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями» [9, с. 7].

Як специфічну виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання й припинення злочинів та інших правопорушень, визначає адміністративну діяльність органів внутрішніх справ О. М. Бандурка [10, с. 3].

На думку А. Т. Комзюка, «в процесі здійснення цієї діяльності працівники міліції вступають в численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Адміністративна діяльність міліції має чітко виражений державно-владний, авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їй право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, які, як правило, не використовуються іншими органами виконавчої влади» [11, с. 16].

В. А. Гуменюк наводить таке визначення: «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ (зовнішня) – це визначена нормативними актами виконавчо-владна діяльність, спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів організацій та практичне здійснення

встановлених державою заходів по охороні громадського порядку, громадської безпеки та боротьбі з правопорушеннями» [12, с. 17]. І. О. Панов визначає адміністративну діяльність органів внутрішніх 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 та боротьбу з правопорушеннями [13, с. 35].

Перш ніж сформулювати власне визначення адміністративної діяльності міліції, розглянемо деякі загальні ознаки, які розкривають сутність такої діяльності.

Отже, адміністративна діяльність міліції здійснюється офіційно, від імені держави, а значить, має державно-владний характер. Владність виявляється в тому, що працівники міліції під час виконання адміністративної функції є представниками державної влади, наділені спеціальними правами щодо видання дозволів, приписів та розпоряджень, виконання яких є обов'язковим; мають спеціальні повноваження щодо використання – за наявності підстав – примусових заходів аж до застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

Адміністративна діяльність міліції має виконавчо-розпорядчий характер, як і будь-який державний орган, що входить до структури виконавчої влади. Виконавчо-розпорядчий характер охоплює два взаємопов'язані напрями, а саме: виконавчу і розпорядчу діяльність. Виконавчість як ознака, як правило, закріплюється в нормативному порядку. Так, у п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України зазначено, що МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань [14], тобто функціонує для оперативного й безпосереднього управління сферою внутрішніх справ в державі. Саме на нього покладено обов'язок реалізовувати рішення, які приймаються законодавчою владою.

Здійснення функції реалізації-виконання неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням. Тому органи внутрішніх справ (міліція) наділені повноваженнями владного характеру, тобто одержують від держави право здійснювати

розпорядчу (владну) діяльність, з метою реалізації державної політики у вказаній сфері.

Розпорядчий характер адміністративної діяльності міліції виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в наказах, інструкціях, протоколах, постановах тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом. У ході здійснення даного виду діяльності міліція застосовує заходи як переконання, так і державного примусу, тобто діє як державно-владне утворення.

Підзаконність адміністративної діяльності міліції полягає в тому, що її найважливіші завдання та цілі, основні форми і методи визначаються на законодавчому рівні. Уся виконавчо-розпорядча діяльність міліції ґрунтується на правових нормах, головне місце серед яких належить нормам законів. Саме вони створюють міцну правову базу для здійснення адміністративної діяльності міліції і визначають межі її виконавчого спрямування.

Підзаконність як ознака адміністративної діяльності міліції полягає в тому, що органи міліції виконують певні дії, зміст яких становить реалізація прямих приписів закону. Зокрема, вони видають приписи, обов'язкові до виконання і можуть на підставі законодавства, тобто без звернення до суду, притягати правопорушників до адміністративної відповідальності, а також застосовувати до них адміністративні стягнення. Безперечно, такого роду діяльність повинна здійснюватись у рамках законності.

Таким чином, адміністративна діяльність міліції, на нашу думку, – це врегульована нормами адміністративного права офіційна, підзаконна діяльність владного, виконавчо-розпорядчого органу системи МВС України щодо реалізації державної політики і здійснення практичних заходів у сфері захисту прав і свобод громадян; охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; протидії правопорушенням, їх профілактики; забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, охорони затриманих і взятих під варту осіб; здійснення ліцензування певних видів господарської діяльності; дозвільної системи та державного охоронного нагляду.

В адміністративній діяльності міліції традиційно виділяють два основні напрямки. Перший напрямок адміністративної діяльності – це суспільні відносини, які формуються в самій системі органів внутрішніх справ (внутрішньо-організаційна адміністративна діяльність), а другий напрямок – відносини, які формуються

в зовнішній сфері (зовнішня адміністративна діяльність) [6, с. 80].

Внутрішньо-організаційна діяльність забезпечує формування та функціонування самих органів внутрішніх справ, включаючи визначення їх організаційної структури, підбір, розстановку, навчання та виховання кадрів, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням. Внутрішньо-організаційна складова адміністративної діяльності міліції протягом часу є майже незмінною.

У процесі здійснення зовнішньої адміністративної діяльності міліція забезпечує виявлення, запобігання, припинення правопорушень; виконання своїх основних завдань, пов'язаних з охороною громадського порядку та громадської безпеки; здійснює дозвільну діяльність; забезпечує діяльність спецустанов міліції, здійснює контроль за безпекою дорожнього руху, забезпечує охорону об'єктів тощо. Даний чинник, враховуючи процеси реформування системи органів внутрішніх справ в цілому та міліції зокрема, які відбуваються в країні останніми роками та нерозривно пов'язані зі стратегічною метою нашої держави – інтеграцією України в європейську спільноту, зазнає деяких змін.

Сучасне реформування органів внутрішніх справ в Україні проходить у часи змін політичних традицій та економічних відносин. У результаті таких змін виникають запитання: яким шляхом має відбуватися реформування органів внутрішніх справ? Яким чином буде здійснено трансформацію міліції в поліцію?

Оскільки сутністю поліцейської діяльності європейських держав є перш за все надання допомоги населенню, реформи мають ґрунтуватися на розумінні того, що правоохоронні органи повинні бути передусім не каральним інститутом держави, а інструментом забезпечення потреб суспільства з охорони його прав. Подібні завдання закріплено в Положенні про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 31 травня 2012 р. № 492, який є головним підрозділом системи МВС з питань охорони громадського порядку, громадської безпеки та профілактики правопорушень [15].

Найважливішою складовою зовнішньої адміністративної діяльності є нагляд за дотриманням громадського порядку, що здійснюється як силами власне міліції, так і шляхом взаємодії міліції з іншими суб'єктами (Службою безпеки України, Міністерством надзвичайних ситуацій України, Міністерством оборони України, органами виконавчої влади).

Прикладом ефективності такої взаємодії є забезпечення проведення першого в Україні масштабного масового спортивного заходу – Чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Вперше в історії міліції України було здійснено передислокацію на досить тривалий час великої кількості приданих сил. Для надання допомоги гарнізонам міліції приймаючих міст під час Євро-2012 з інших областей було відряджено 6,2 тис. правоохоронців (переважно працівники міліції особливого призначення «Беркут», патрульної служби, Державної служби охорони та ДАІ). Крім того, як придані сили були залучені кінологи та фахівці зведених вибухотехнічних груп, до складу яких увійшли не лише спеціалісти-вибухотехніки органів внутрішніх справ, а й фахівці Міністерства надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України [3].

Під час чемпіонату охорона громадського порядку на стадіонах та прилеглих до них територіях здійснювалася виключно відповідно до вимог Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [16]. Закон повністю відповідає вимогам УЄФА та міжнародним стандартам забезпечення правопорядку під час масових спортивних заходів.

Отже, з огляду на те, що, за загальними оцінками вітчизняних і зарубіжних ЗМІ, під час чемпіонату українські правоохоронці з усіма поставленими завданнями успішно впоралися, необхідно зберегти корисний досвід ефективної взаємодії міліції і населення, взяти його за основу, поширити та використовувати в повсякденній адміністративній діяльності міліції щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, що перш за все означає забезпечення у країні особистої безпеки людини і громадянина.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. МВС виконало всі поставлені завдання із забезпечення правопорядку в державі під час Євро-2012 [Електронний ресурс] http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245353145&cat_id=244276429.
3. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

4. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
5. Советское административное право / под ред. А. Е. Лунева. – М. : ВЮЗИ, 1960. – 442 с.
6. Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции / Л. Л. Попов // Труды Высшей школы МООП РСФСР. – 1962. – Вып. 7. – С. 228–270.
7. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка / М. И. Еропкин. – М. : Юрид. лит., 1965. – 215 с.
8. Колонтаевский Ф. Е. Обеспечение социалистической законности в административной деятельности милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Колонтаевский Федор Ефимович. – М., 1970. – 15 с.
9. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
10. Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.
11. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
12. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гуменюк Володимир Анатолійович. – Х., 1999. – 201 с.
13. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Панов Ігор Олексійович. – Х., 2005. – 232 с.
14. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Указом Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 71.
15. Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 31 трав. 2012 р. № 492. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-gromadskoyi-b-doc101700.html>.
16. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI // Голос України. – 2011. – 10 серп.

Надійшла до редколегії 02.07.2012

МАШИНИЦКАЯ Н. В. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Рассмотрен исторический аспект понимания административной деятельности милиции. Сформулировано авторское определение понятия административной деятельности украинской милиции. Выделены основные направления этой деятельности, проанализированы ее признаки, особенности и виды.

MASHNITSKA N. THE NOTION OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF MILITIA: HISTORY AND MODERNITY

The historical aspect of understanding of administrative activity of militia is considered. Authors notion of concept of administrative activity of the Ukrainian militia is set forth. Basic directions of this activity are distinguished, its signs, features and kinds are analyzed.