

УДК 351.741

Х. П. Ярмакі

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ, ЙОГО РОЛЬ У ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Відповідно до Закону України «Про міліцію», інших законодавчих і підзаконних актів, міліція здійснює контроль за виконанням громадянами, посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями і громадськими об'єднаннями різних правил поведінки. У разі виявлення невідповідності в діях підконтрольних суб'єктів установленому порядку працівники міліції зобов'язані на такі факти відповідним чином реагувати, використовуючи наявний в їхньому арсеналі досить широкий спектр організаційних і правових форм впливу, для того щоб привести управлінську систему в заданий стан, забезпечити притягнення порушників до відповідальності, усунути причини й умови, що сприяють дестабілізації урегульованих правовими нормами суспільних відносин.

Однак тільки контрольною діяльністю компетенція міліції не обмежується, працівники міліції здійснюють і цілий ряд наглядових повноважень. У такому разі доцільніше говорити про здійснення нагляду з боку міліції. А оскільки така наглядова діяльність регламентується нормами адміністративного права і реалізується за допомогою адміністративно-правових форм, адміністративно-правовими засобами, то вона іменується адміністративним наглядом.

З огляду на ту обставину, що адміністративний нагляд здійснюють як Державні інспекції (служби), так і органи міліції, варто було б відмітити, що це не одне й те саме. На нашу думку, міліція наділена більш широкими повноваженнями, чим Державні інспекції (служби), які здійснюють нагляд у тільки їм відведеній законом (підзаконним нормативним актом) сфері й не виходять за її межі. У свою чергу, діяльність міліції під час здійснення адміністративного нагляду досить часто стикається і навіть перетинається з діяльністю Державних інспекцій (служб). У порівнянні з деякими державними інспекціями, що забезпечують громадську безпеку, міліція має більш широкий обсяг компетенції і виступає як найбільш універсальний орган охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Останнім часом щодо правової природи та сутності адміністративного нагляду в науковій юридичній літературі відсутня єдність поглядів. На думку одних вчених, наприклад М. С. Студенікіної, Д. М. Бахраха, В. Б. Авер'янова, адміністративний нагляд є різновидом надвідомчого державного контролю, інші ж, наприклад В. К. Колпаков, Ф. С. Разаренов та С. І. Котюргін, стверджують і обґрунтовують у своїх роботах те, що адміністративний нагляд є самостійним видом діяльності органів виконавчої влади. В. М. Гаращук визнає існування певних відмінностей між контролем і наглядом, хоча одночасно і зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду (таке можна визнати за «зрізаний», або «неповний», контроль), а в діяльності прокуратури

виявляється один із елементів контролю [1, с. 82]. Так, на його думку, «контроль як форма державної діяльності, відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно», а нагляд – періодично [2, с. 454]. Слід відзначити й те, що до наглядових органів вчений відносить лише прокуратуру, з чим важко погодитись.

Розглянемо більш детальніше наведені вище й інші підходи вчених щодо розуміння сутності адміністративного нагляду. Так, М. С. Студенікіна при розгляді змісту адміністративного нагляду також співвідносить його із зовнішнім, або надвідомчим, контролем, оскільки і контроль і нагляд поширюються на об'єкти незалежно від їх відомчої підпорядкованості [3, с. 18]. Д. М. Бахрах зазначає, що «адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, здійснюється систематично, причому, звичайно, за ініціативою його суб'єктів» [4, с. 40]. Однією з важливих особливостей адміністративного нагляду Д. М. Бахрах вважає те, що «він, як правило, пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу» [4, с. 40]. Н.Г. Саліщева розглядає адміністративний нагляд і як специфічну форму надвідомчого контролю, і як метод діяльності органів зовнішнього державного контролю [5, с. 186]. Ю. П. Битяк зазначає, що адміністративний нагляд має за мету не лише запобігання протиправним діям, усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, а й вжиття заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил [6, с. 223]. На думку В. Є. Шоріної, адміністративний нагляд – «це самостійна форма контролю, зміст якої єдиний, незалежний від того, якими органами нагляду здійснюється; адміністративний нагляд, подібно прокурорському, не може бути пов'язаний із втручанням у діяльність піднаглядового об'єкта або органу управління, а у випадках, коли таке втручання трапляється, нагляд поступається місцем контролю» [7, с. 104; 255].

Беручи до уваги вищенаведене, можна дійти висновку, що незважаючи на відсутність єдності поглядів вчених адміністративістів щодо сутності адміністративного нагляду, вони все ж таки не заперечують наявності наглядової діяльності спеціальних органів управління. Крім цього, не дістала одностайного схвалення й точка зору про те, що всі наглядові повноваження зосереджені тільки в органах прокуратури.

Розглянемо відмінні риси адміністративного нагляду з іншими видами контролю-наглядової діяльності, як то: з прокурорським наглядом, судовим контролем, державним контролем та громадським контролем. Так, на нашу думку, відмінність адміністративного нагляду від прокурорського нагляду полягає насамперед у тому, що адміністративний нагляд є засобом реалізації виконавчої влади, у той час як прокурорський нагляд незалежний від будь-якої гілки влади, а отже: по-перше, є більш значимим; по-друге, може застосовуватись до органів, які здійснюють адміністративний нагляд, як засіб забезпечення законності в їхній діяльності.

Порівнюючи адміністративний нагляд із судовим контролем, можна відмітити такі відмінні їх риси: по-перше, судовий контроль здійснюється не

систематично, не повсякденно, як, наприклад, нагляд, а одноразово при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних); по-друге, судовий контроль здійснюється судовими органами, які належать до судової влади, причому, на відміну від адміністративного органу, для якого наглядова діяльність є основною, судові органи здійснюють свої контрольні повноваження паралельно зі своєю основною діяльністю – здійсненням правосуддя.

Відмінність адміністративного нагляду від державного контролю полягає насамперед у тому, що для державного контролю характерна наявність широкого набору засобів і методів контрольної діяльності (перевірки, експертизи, ліцензування, аналіз звітних даних тощо), чого не можна сказати про адміністративний нагляд.

На відміну ж від адміністративного нагляду, громадський контроль не належить до реалізації якоїсь гілки державної влади, а його розвиток є показником демократичності державного устрою. Органи громадського контролю можуть оцінювати діяльність підконтрольних суб'єктів як за власною ініціативою, так і за дорученням органів виконавчої влади з широкого кола питань, у тому числі й не правового характеру. Не маючи можливості втручатися в оперативно-господарську діяльність підконтрольних об'єктів, вони, проте, можуть давати оцінку доцільності прийнятих рішень. Основною особливістю діяльності органів громадського контролю сьогодні є та, що їх основним завданням, внаслідок неможливості самостійного вжиття примусових заходів, є інформування компетентних органів про виявлені порушення.

Отже, як видно із вищенаведеного, у порівнянні з конкретними видами нагляду, чи контролю, адміністративний нагляд має певні відмінні ознаки. Але проблема його виокремлення полягає все ж таки у виділенні загальних ознак адміністративного нагляду. На нашу думку, цими ознаками є його: по-перше, надвідомчий характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядкований йому по службі, належить до іншого відомства. Наприклад відносини між працівником міліції та суб'єктом, який є власником вогнепальної зброї, транспортного засобу тощо. Слід відзначити й те, що ця істотна ознака адміністративного нагляду виділяється всіма українськими вченими адміністративістами. По-друге, менший набір засобів і методів здійснення (перевірки, експертизи, ліцензування, аналіз звітних даних тощо). По-третє, наступною характерною ознакою адміністративного нагляду є його профілактична спрямованість. У процесі адміністративного нагляду працівники міліції мають можливість виявити умови, що сприяють злочинам і іншим правопорушенням; вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки з метою недопущення з їх боку протиправних діянь; вчасно припинити правопорушення і забезпечити невідворотність відповідальності порушника.

Усі інші ознаки адміністративного нагляду, а саме: можливість втручання в діяльність підконтрольних або піднаглядних суб'єктів; безперервність здійснення; оцінка дій підконтрольних або піднаглядних суб'єктів з широкого кола питань або з вузької, спеціальної їх частини; наявність або відсутність проміжної ланки (керівного суб'єкта) при реалізації своїх повноважень; можливість поши-

рення контрольно-наглядових повноважень на громадян; можливість здійснення контрольно-наглядових повноважень як за власною ініціативою так, і за ініціативою третіх осіб; можливість вжиття заходів адміністративного примусу, у тому числі й адміністративних стягнень, є також характерними і для діяльності контрольних органів.

У науковій літературі існують і різні підходи щодо визначення поняття «адміністративний нагляд міліції». Так, М. І. Єропкін визначає адміністративний нагляд міліції як «систематичне спостереження органів міліції за точним виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів з метою забезпечення громадського порядку, запобігання і припинення порушень, виявлення порушників і вжиття до них заходів громадського чи адміністративного впливу» [8, с. 89]. А. П. Ключниченко під адміністративним наглядом міліції розуміє «спостереження апаратів міліції за точним виконанням посадовими особами й окремими громадянами правил, що регулюють громадський порядок, з метою запобігання та припинення його порушень і притягнення винних осіб до відповідальності» [9, с. 25]. На думку А. П. Коренева, «адміністративний нагляд міліції ? це систематичне спостереження, контроль за точним і неухильним дотриманням посадовими особами і громадянами правил, що регулюють громадський порядок і безпеку з метою запобігання, припинення порушень цих правил, виявлення порушників і притягнення їх до відповідальності або вжиття до них інших заходів впливу» [10, с. 273]. Д. П. Цвігун, під адміністративним наглядом міліції розуміє «систематичне спостереження підрозділів міліції та окремих співробітників, які володіють наглядовими повноваженнями, за дотриманням громадянами і посадовими особами підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності), а також іноземцями та особами без громадянства законів та інших нормативних актів, що регулюють відносини у сфері охорони громадського порядку та різних форм власності, забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки, організації роботи паспортно-реєстраційної та міграційної служби, дозвільної системи з метою запобігання і припинення вчинення порушень та притягнення винних до відповідальності [11, с. 40-41].

Аналіз вищенаведеного поняття «адміністративний нагляд» надав змогу дійти висновку про їх у цілому синонімічний характер, за винятком того, які саме об'єкти охорони та захисту вчені беруть за основу цього поняття: громадський порядок, громадську безпеку, власність, забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки, організацію роботи паспортно-реєстраційної та міграційної служби, дозвільну систему тощо.

На нашу думку, доцільно виділити такі ознаки адміністративного нагляду міліції: 1) надвідомчий характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядкований йому по службі та належить до іншого відомства, наприклад відносини між працівником міліції та суб'єктом, який є власником вогнепальної зброї, транспортного засобу тощо; 2) профілактичну спрямованість, під час якої працівники міліції мають можливість виявити умови, що сприяють злочинам і іншим правопорушенням; вплинути на осіб, схильних до антигромадської

поведінки, з метою недопущення з їх боку протиправних діянь; вчасно припинити правопорушення і забезпечити невідворотність відповідальності порушника; 3) організуючу спрямованість адміністративного нагляду міліції, яка виявляється в упорядкуванні суспільних відносин у сфері громадського порядку і громадської безпеки, поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій; 4) загальний характер адміністративного нагляду, бо він реалізується переважною більшістю служб та підрозділів міліції, у всіх підконтрольних їм сферах життєдіяльності; 5) менший набір засобів і методів здійснення адміністративного нагляду працівниками міліції (перевірки, експертизи, ліцензування, аналіз звітних даних тощо).

Призначення адміністративного нагляду в правоохоронній діяльності міліції, на нашу думку, полягає в тому, що за його допомогою працівники міліції мають змогу реалізувати передбаченні нормативно-правовими актами права та виконувати передбачені цими самими нормативними актами завдання та обов'язки щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони, захисту і відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Виконання передбачених завдань та обов'язків досягається шляхом застосування працівниками міліції запобіжних, припиняючих заходів та заходів юридичної відповідальності. Більш того, органи внутрішніх справ мають право разом з органами виконавчої влади, іншими контрольно-наглядовими органами або самостійно затверджувати обов'язкові для виконання норми та правила, ініціювати проекти нормативних актів у сфері правоохоронної діяльності.

Таким чином, адміністративний нагляд міліції доцільно визначити як безперервно здійснювану за своєю ініціативою правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами) у зв'язку з виконанням ними правових норм, правил та вимог у сфері управління, з використанням комплексу обмежених адміністративних засобів впливу з метою запобігання та припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Література

1. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003. – 412 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. (Проблемы надведомственного контроля). – М.: Юрид. лит., 1974. – 159 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. – М.: БЕК, 1993. – 724 с.
5. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – М.: Наука, 1970. – 164 с.
6. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
7. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М.: Наука, 1981. – 301 с.
8. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юрид. лит., 1965. – 215 с.

9. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учеб. пособие. – К.: КВШ МВД СССР, 1979. – 87 с.
10. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. – 3-е изд. / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. – 304 с.
11. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2002. – 169 с.

УДК 342.922

В. О. Продаєвич

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В юридичній літературі поняття «адміністративна відповідальність», на жаль, досліджується в основному через визначення та уточнення ознак цього правового явища. Дослідження цих ознак дозволяє відокремити адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності та уточнити її зміст. Але це дослідження змісту адміністративної відповідальності, на нашу думку, буде не повним без уточнення її функцій та цілей.

У наукових працях, які присвячені функціям юридичної відповідальності в цілому та безпосередньо функціям адміністративної відповідальності, даються діаметрально протилежні визначення і класифікації. Найбільш поширені недоліки в таких визначеннях – це ототожнювання понять «цілі юридичної відповідальності» й «функції юридичної відповідальності», а також розгляд як функцій таких правових явищ, які не можна назвати функціями юридичної відповідальності.

Функції юридичної відповідальності й безпосередньо функції адміністративної відповідальності частково розглядалися в працях В. М. Горшеньова, І. С. Канзафарової, Д. А. Липинського, О. І. Миколенко, О. Ф. Скакун, М. П. Трофимової та інших вчених Росії та України.

Основна мета написання статті – висвітлення дискусійних питань щодо змісту і видів функцій адміністративної відповідальності, а також роз'яснення значення функцій юридичної відповідальності для розмежування її видів і відокремлення одних заходів адміністративної відповідальності від інших.

Ті вчені, які виступають за існування в межах юридичної науки такої самостійної правової категорії, як «функції юридичної відповідальності», на жаль, не мають єдності щодо її визначення. Наприклад, М. П. Трофимова визначає функції юридичної відповідальності як основні напрями впливу норм юридичної відповідальності на суспільні відносини, за допомогою яких досягаються її цілі й виявляється її призначення [1, с. 6; 2, с. 87].

І. А. Галаган під функціями юридичної відповідальності розуміє основні прояви її призначення [3, с. 133].