

УДК 351.745

**М.В. ЗАВАЛЬНИЙ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне провадження, стадія, адміністративне правопорушення, суб'єкт провадження, органи внутрішніх справ

Адміністративна юрисдикція не є новою проблемою для науки адміністративного права. Великий внесок у розробку даної проблеми, а також до питань діяльності органів внутрішніх справ внесли О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.І. Веремеєнко, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константінов, О.П. Коренєв, Б.М. Лазарєв, О.І. Остапенко, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгін, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, О.П. Шергін, О.М. Якуба та ін. Більшість досліджень проведено до оновлення адміністративного законодавства, до вступу в дію Конституції України та не зачіпають проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ на сучасному етапі. Одним із питань є визначення органів внутрішніх справ як суб'єкта адміністративно-деліктного провадження. Метою статті є визначення місця органів внутрішніх справ у системі суб'єктів адміністративно-деліктного провадження. Її новизна полягає у визначенні специфічних ознак адміністративно-деліктного провадження, яке здійснюється органами внутрішніх справ.

Сукупність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції становить єдину систему, за допомогою якої будь-які справи про адміністративні правопорушення вирішу-

ються за загальними правилами, встановленими державою. Специфіка (особливості) цієї системи зумовлена різноманіттям адміністративних правопорушень.

Ці особливості такі: по-перше, множинність суб'єктів, що наділені компетенцією щодо вирішення цих справ; по-друге, швидкість реагування на правопорушення. Ст.277 КУпАП встановлює загальний 15-денний термін від дня одержання компетентним органом протоколу й інших матеріалів. При цьому для окремих складів установлені терміни – доба, 3 дні, 5 днів, 7 днів; по-третє, профілактична спрямованість адміністративно-деліктної юрисдикції. Згідно зі ст.23 КУпАП метою адміністративного стягнення є виховання особи в дусі додержання правових установлень і запобігання правопорушенням; по-четверте, неоднорідність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Вони різняться за: а) правовою природою утворення; б) цілями утворення; в) структурою повноважень; г) порядком ухвалення рішення у справі; г) безпосередньою компетенцією.

За правовою природою утворення вони поділяються на органи, що стосуються: сфери виконавчої влади (ст.222 – органи внутрішніх справ, ст.222-1 – прикордонні війська, ст.230-1 – органи Міністерства праці і соціальної політики); сфери судової влади (ст.221 – суди); сфери місцевого самоврядування (ст.219 – виконавчі комітети селищних і сільських рад).

За цілями утворення вони поділяються на органи, що утворені: виключно для здійснення юрисдикційних функцій (наприклад, ст.218 – адміністративні комісії); для здійснення як юрисдикційних, так й інших функцій (наприклад, ст.219 – виконавчі комітети селищних і сільських рад, ст.222-1 – прикордонні війська, ст.235 – військові комісаріати).

За структурою повноважень вони поділяються на органи: територіальної компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративно-каральну юрисдикцію у межах адміністративно-територіальної одиниці (ст.219 – виконавчі комітети селищних і сільських рад,

ст.218 – адміністративні комісії); галузевої компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративну юрисдикцію у межах галузі управління (ст.222-1 – прикордонні війська, ст.225 – органи морського транспорту).

За порядком ухвалення рішення у справі вони поділяються на органи: колегіальні, до яких за чинним КУпАП належать адміністративні комісії (ст.218), виконавчі комітети селищних і сільських рад (ст.219); від імені яких рішення приймають уповноважені на те посадові особи, до яких належать, наприклад, органи внутрішніх справ (ст.222).

За безпосередньою компетенцією органи адміністративно-деліктної юрисдикції детерміновані законодавцем і зафіксовані у відповідних статтях глави 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» КУпАП.

В юридичній літературі висувалися вимоги, яким повинна відповідати система суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції: мінімізація суб'єктів управління, відсутність дубляжу в управлінській діяльності, в тому числі шляхом наділення вищих і нижчих органів різними повноваженнями відносно тих об'єктів, якими вони керують, облік функцій усієї системи управління, стосовно особливостей об'єктів управління тощо [1, с.45; 2, с.124].

Особливе значення має проблема загальних розмірів системи суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Існуюча система суб'єктів з низкою подальших змін та доповнень, закладена в КУпАП ще у 1985 році, була орієнтована на функціонування в ланках адміністративно-командної моделі на галузеву побудову держави та суспільства. Створення нової галузі державного управління, і відповідно, міністерства, відомства, орієнтоване на утворення відповідного суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Тому будь-яких нормативних обмежень у розмірах системи не могло існувати. Разом із тим у радянській юридичній літературі висувалися пропозиції, пов'язані з необхідністю зміни кількісного складу системи.

Так, пропонувалося звужити коло суб'єктів, виключивши з нього, особливо, виконками місцевих рад [3, с.236], скоротити кількість органів галузевої компетенції та зменшити число відповідних ланок (різних посадових категорій) [4, с.14]. Поряд із пропозиціями щодо обмеження переліку суб'єктів адміністративної юрисдикції висувалися й інші, їм протилежні. Так, наприклад, з метою «розвантаження» керівників міськрайорганів внутрішніх справ та посилення спеціалізації в діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції висловлювалася думка про наділення адміністративно-юрисдикційними повноваженнями начальників паспортних відділів (столів) [5, с.16–17], дільничних інспекторів міліції [6, с.143] тощо.

Серед органів, наділених повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень, значне місце посідають органи внутрішніх справ (міліція).

Останнім часом відбулися позитивні зрушення в адміністративно-правозастосовній діяльності органів внутрішніх справ. Завдяки вжитим організаційним та практичним заходам досягнуто зменшення адміністративного тиску на населення, працівників міліції переорієнтовано на посилення боротьби зі злісними порушеннями чинного адміністративного законодавства, які безпосередньо впливають на стан злочинності і правопорядку в державі, прояви алкоголізму, наркоманії, поліпшено ефективність охорони громадського порядку та безпеки громадян, підвищено її профілактичний вплив на криміногенну ситуацію в містах, районах і регіонах держави, знижено рівень аварійності. Майже на половину скорочено число виявлених фактів незначних правопорушень.

Завдання адміністративно-юрисдикційної діяльності, в тому числі й міліції, у цілому відповідають завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення; останні в концентрованому вигляді закріплені в ст.245 КУпАП, відповідно до якої такими завданнями є своєчасне, всебічне, повне та

об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Органи внутрішніх справ є спеціалізованою державною структурою, призначеною для безпосереднього здійснення державного управління в галузі внутрішніх справ. У свою чергу, міліція – це складова частина системи органів внутрішніх справ, які здійснюють державну виконавчу владу у сфері охорони громадського порядку [7, с.7].

У ст.1 Закону України «Про міліцію» дається визначення міліції України як державного озброєного органу виконавчої влади, тому міліція, зважаючи на специфіку свого призначення, застосовує заходи впливу в більш широкому обсязі, ніж інші суб'єкти державного управління. Ця діяльність має державно-владний характер, вона здійснюється від імені держави відповідно до завдань, передбачених Законом України «Про міліцію», Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Указом Президента України від 17.10.2000 р. № 1138/2000 (зміни відповідно до Указу від 24.12.2001 р. № 1248/2001) і виданих на їх виконання наказів, статутів, положень, інструкцій МВС України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження працівників міліції регулюються КУпАП, Постановами Верховної Ради України, Указами і розпорядженнями Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України.

Державно-владний характер діяльності правоохоронних органів виявляється у тому, що вони є частиною державного механізму, володіють компетенцією щодо розгляду різних юридичних справ. Ніякі інші організації не можуть і не повинні діяти від імені держави, і мати державно-владні повноваження щодо фізичних і юридичних осіб.

Міліція наділена широким колом повно-

важень щодо здійснення адміністративної юрисдикції, завдяки чому вона займає особливе місце серед її суб'єктів. Ці повноваження закріплюються, в першу чергу, КУпАП, а також Законом України «Про міліцію» та іншими законодавчими актами.

Зокрема, Закон України «Про міліцію» передбачає право міліції накладати адміністративні стягнення чи передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів або об'єднань громадян, а також складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст.11, пп.7, 8).

Слід зазначити, що широта суспільних відносин, які перебувають під охороною міліції, обумовила значно більший, порівняно з іншими галузевими органами, обсяг їх юрисдикційних повноважень. Відповідно до чинного законодавства (ст.222 КУпАП) міліції надано право розглядати й вирішувати справи досить широкого кола адміністративних правопорушень.

Хоча міліція вирішує значну кількість справ про адміністративні проступки, все ж важливою особливістю її адміністративно-юрисдикційної діяльності є те, що домінуючим напрямком цієї діяльності є забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Їхня адміністративно-правова охорона здійснюється й іншими державними органами, але міліція виконує цю діяльність спеціально, функціонально [8, с.36].

Міліція, разом з іншими суб'єктами державного управління, створюється та функціонує як апарат, підпорядкований органам державної влади. Вона складається з різних підрозділів, які мають відповідні функції і повноваження. У своїй сукупності ці особливості дають право визначати міліцію як різновид суб'єктів управління. При виконанні своїх функцій міліція вступає в управлінські та інші стосунки (внутрішні та зовнішні) з різними державними органами, громадсь-

кими об'єднаннями і окремими громадянами. Ці стосунки можуть бути відносинами влади – підлеглих, співробітництва, координації і узгодження.

Специфіка адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції полягає в тому, що юрисдикційними повноваженнями наділено відносно широке коло її посадових осіб (О.П. Ключниченко говорить про їх «множинність» або «плюралізм»). Перелік таких осіб визначено в ч.2 ст.222 КУпАП

Відзначимо, що в розподілі юрисдикційних повноважень можна спостерігати виділення спеціалізації певних категорій працівників щодо боротьби з відповідними видами адміністративних правопорушень.

Спеціалізація сприяє не лише більш швидкому розгляду справ про адміністративні правопорушення, але й більш кваліфікованому з'ясуванню всіх обставин справи, що одночасно сприяє підвищенню відсотка виконання адміністративних стягнень. Приймають рішення в основному ті працівники, які здійснюють контроль і нагляд за виконанням відповідних порушених правил. Це важливо для якісного розгляду справ про порушення правил, що вимагають спеціальних знань (наприклад, порушення на транспорті). Разом з тим уявляється не зовсім виправданим покладання обов'язків щодо розгляду справ про адміністративні проступки і прийняття рішень по них на керівників органів внутрішніх справ. Це не сприяє спеціалізації у боротьбі з даними правопорушеннями, негативно позначається на якості розгляду справ. Начальник органу внутрішніх справ, про що свідчить статистика й елементарний хронометраж його роботи, не в змозі докладно розглянути усі віднесені до його компетенції справи, його роль як керівника зводиться найчастіше до формального акту – підпису на протоколі, що надалі призводить до зниження відсотка виконання адміністративних стягнень. Доцільно, на нашу думку, для розгляду цих справ виділити посаду спеціального інспектора із розгляду справ про адміністративні правопорушення, що звільнить керівни-

ків органів внутрішніх справ від такої функції. При цьому і виконання постанов про накладення адміністративних стягнень буде оперативним, своєчасним, невідворотним. Мету адміністративного стягнення буде досягнуто.

Крім того, значна частина посадових осіб міліції виконує великий обсяг дій юрисдикційного характеру на підготовчій стадії провадження, пов'язаних із виявленням події та дослідженням обставин правопорушення, складанням протоколу про адміністративне правопорушення та збиранням необхідних матеріалів для правильного і об'єктивного вирішення справи. Як зазначалося, до здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності тою чи іншою мірою причетна переважна більшість працівників ДАІ та патрульної служби міліції, чергових частин, служби дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби, дозвільної системи, паспортних апаратів, Державної служби охорони та інших підрозділів.

Окремо слід сказати про повноваження посадових осіб міліції щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Протокол є єдиним процесуальним документом, який є підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Працівники міліції складають протоколи не лише про правопорушення, розгляд справ про які віднесено до компетенції міліції, але і про значну кількість правопорушень, підвідомчих іншим суб'єктам адміністративної юрисдикції. Зокрема, за протоколами, складеними працівниками міліції, більшість справ розглядають судді районних (міських) судів та адміністративні комісії. Такі протоколи також поперемно розглядаються керівниками органів внутрішніх справ, які перевіряють правильність кваліфікації вчиненого, оцінюють достовірність зібраних у справі доказів, з'ясовують, чи не є обставин, що виключають подальше провадження у справі, визначають підвідомчість даної справи й направляють її компетентному органу для вирішення по суті. Органи внутрішніх справ (міліція) уповноважені

застосовувати до правопорушників примусові заходи для забезпечення компетентного органу необхідними умовами для розгляду справи. Так, у визначених законом випадках, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності й ухиляється від явки за викликом, може бути затримана міліцією й піддана приводу до суду для участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення. Тобто в таких випадках міліція здійснює лише певну частину необхідних юрисдикційних дій, як правило забезпечувального характеру, без яких компетентні суб'єкти не змогли б розглядати і вирішувати ті чи інші справи [9, с.242–246].

Певна проблема постає під час чіткого визначення кола осіб, які наділяються адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення (як відповідно до КУпАП, так і до інших законів).

Водночас Закон України «Про міліцію» не містить поняття «посадова особа», а у ст.16 використовується визначення «особовий склад міліції складається із працівників, що проходять державну службу в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції». Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 15 зазначену категорію осіб визначає як «особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ». Водночас у Законі України «Про міліцію» у ст.18 зазначається, що порядок та умови проходження служби регламентуються Положенням про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ.

Для надання відповіді на запитання, хто ж є посадовими особами ОВС, може бути використана ст.255 КУпАП, де зазначено, що «у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у ст.ст.222-244-8 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів».

З викладеного випливає логічний висновок, що особи, зазначені у ст.222 КУпАП і є

посадовими особами органів внутрішніх справ.

Таким чином, залежно від обсягів юрисдикційних повноважень усіх працівників органів внутрішніх справ можна поділити на три категорії:

– перша – це працівники, причетні до виявлення адміністративних проступків; вони застосовують у випадку необхідності заходи адміністративного примусу, здійснюють збір доказів по справі, але самостійно провадження не здійснюють, навіть на першій його стадії (порушення справи);

– друга – це особи, які порушують справу, проводять адміністративне розслідування, але після цього передають її за підвідомчістю;

– третя – це особи, які мають право розглядати справу та приймати по ній відповідне рішення.

Крім зазначеного специфічними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності взагалі і тієї, що здійснюється міліцією, зокрема, в літературі цілком логічно зазначено, по-перше, те, що підставою її здійснення є адміністративне правопорушення. По-друге, те, що вона здійснюється в особливих процесуальних формах, встановлених законом. По-третє те, що її результатом є видання юрисдикційного акта (постанови про накладення адміністративного стягнення або про припинення справи провадженням), обов'язкового для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами [10, с.261].

Провівши аналіз КУпАП можна визначити, що у 16-ти його главах міститься понад 300 складів правопорушень, серед яких ОВС підвідомчі 46 складів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, які містяться в 7-ми главах КУпАП. Посадові особи органів внутрішніх справ також уповноважені складати протоколи у справах про адміністративні правопорушення щодо 111 складів проступків, які містяться у 10-ти главах КУпАП. Таким чином можна дійти висновку, що ОВС є одним з головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисди-

кції. Жоден інший орган адміністративно-деліктної юрисдикції, крім суду, не наділений таким широким обсягом юрисдикційних повноважень.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Авер'янов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
2. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
3. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998 – 432 с.
4. Дімітров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю. Дімітров // Право України. – 1996. – № 4. – С. 7–14.
5. Додин Е. В. Гарантии законности административной ответственности / Е. В. Додин. –

К. : Знання, 1976. – 48 с.

6. Тучак М. О. Деякі проблеми здійснення дільничними інспекторами міліції адміністративно-юрисдикційних повноважень / М. О. Тучак // Вісник Ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 11. – С. 142–145.

7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про міліцію». – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1996. – 144 с.

8. Ключниченко А. П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях : учеб. пособие / А. П. Ключниченко. – К. : КВШ МВД СССР, 1983. – 56 с.

9. Комзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції / А. Т. Комзюк // Вісник Львівськ. ін-ту внутр. справ. – Львів, 2000. – С. 242–246.

10. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во Щит-М, 1997. – 335 с.

*Завальний М. В. Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження / М. В. Завальний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 366–371 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zmvadp.pdf>*

Досліджені теоретичні та практичні питання здійснення органами внутрішніх справ адміністративно-деліктного провадження, зокрема, визначено місце та роль ОВС в системі суб'єктів адміністративно-деліктного провадження України. Визначаються правові підстави, завдання та напрямки здійснення органами внутрішніх справ цієї діяльності.

\*\*\*

*Завальний М.В. Органы внутренних дел как субъект административно-деликтного производства*

Исследованы теоретические и практические вопросы осуществления органами внутренних дел административно-деликтного производства, в частности, определено место и роль органов внутренних дел в системе субъектов административно-деликтной юрисдикции Украины. Определяются правовые основания, задания и направления осуществления органами внутренних дел этой деятельности.

\*\*\*

*Zavalnyi M.V. Organs of Internal Affairs as a Subject of Administrative-Delictual Procedure*

Theoretical and practical questions of realization are investigated by law-enforcement bodies of administrative-delictual manufacture the place and a role of law-enforcement bodies in system of subjects of administrative-delictual jurisdiction of Ukraine, in particular, is defined. Legal grounds, tasks and directions of realization are defined by law-enforcement bodies of this activity.