

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

УДК 35.078.1

Дисертація

**на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції В УКРАЇНІ**

КОМЗЮК Анатолій Трохимович

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

Науковий консультант:

Бандурка Олександр Маркович,

Заслужений юрист України,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України

ЗМІСТ

ВСТУП

Розділ I. Адміністративний примус в системі методів правоохоронної діяльності міліції

1.1 Сутність міліції, загальна характеристика її правоохоронної діяльності

1.2 Сутність, особливості та значення адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції

1.3 Проблеми систематизації та класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією

1.4 Правові засади застосування міліцією адміністративного примусу

Висновки до розділу I

Розділ II. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності міліції

2.1 Сутність, мета та підстави застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів

2.2 Види адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, підстави та порядок їх застосування

2.2.1 Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень

2.2.2 Юридична природа, зміст та правила застосування адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі

2.2.3 Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються міліцією з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин

Висновки до розділу II

Розділ III. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції

3.1 Сутність, мета і види заходів адміністративного припинення та підстави їх застосування міліцією

3.2 Самостійні заходи адміністративного припинення загального призначення і повноваження міліції щодо їх застосування

3.3 Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки в діяльності міліції

3.4 Особливості застосування міліцією заходів адміністративного припинення спеціального призначення

Висновки до розділу III

РОЗДІЛ IV. Особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції

4.1 Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції та її підстав

4.2 Адміністративні стягнення, які застосовуються міліцією, їх сутність, види і загальні правила накладення

4.3 Адміністративні проступки, справи про які підвідомчі міліції, проблеми їх кваліфікації

4.4 Проблемні питання здійснення міліцією провадження в справах про адміністративні проступки

Висновки до розділу IV

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямків державного будівництва. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості і ефективності діяльності правоохоронних органів, одне з провідних місць серед яких належить міліції.

Міліція в Україні виконує широке коло завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження і припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні. У правоохоронній діяльності міліції використовуються різноманітні організаційні, технічні, виховні та інші засоби, особливе місце серед яких займають правові, зокрема, адміністративно-правові засоби боротьби з правопорушеннями. Найважливішими серед останніх є заходи адміністративного примусу, використання яких забезпечує безпосереднє попередження, виявлення і припинення порушень правових норм, притягнення винних до юридичної відповідальності, усунення шкідливих наслідків правопорушень, тобто всі основні завдання правоохорони.

Проблеми сутності та видів адміністративного примусу, його місця в системі державного примусу вже давно привертають увагу багатьох вчених-адміністративістів. Зокрема, в наукових працях 60-80-х рр. минулого століття (Д.М. Бахраха, І.І. Веремеєнка, І.О. Галагана, М.І. Єропкина, О.П. Ключніченка, О.П. Коренєва, В.М. Манохіна, М.Я. Масленнікова, Р.С. Павловського, Л.Л. Попова, Ю.С. Рябова, О.П. Шергіна, В.А. Юсупова, О.М. Якуби та ін.) з'ясувалась сутність адміністративного примусу та визначалися підходи до його класифікації, формувалась наукова база для кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення, а після її проведення досліджувались всі основні питання інституту адміністративної відповідальності на базі прийнятого законодавства, в тому числі адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції. Проте в цей час дуже мало уваги приділялося дослідженню інших видів адміністративного примусу, в тому числі діяльності міліції щодо їх застосування. Це стосується також праць провідних вітчизняних вчених-адміністративістів, з яких проблемам адміністративного примусу тою чи іншою мірою свої праці присвятили В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, В.В. Зуй, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, В.М. Самсонов, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа та ін. Що ж стосується адміністративного примусу в діяльності міліції, то окремі його складові або аспекти було проаналізовано О.М. Бандуркою, Є.О. Безсмертним, І.П. Голосніченком, Д.П. Калаяновим, О.С. Фроловим, В.К. Шкарупою та ін.

Разом з тим єдиної теорії адміністративного примусу, включаючи і примус, який застосовується в правоохоронній діяльності міліції, в адміністративно-правовій науці так і не вироблено. Тому визначення сутності та особливостей його заходів, їх значення, мети та видів, правових і фактичних підстав застосування міліцією, детальна характеристика повноважень міліції щодо застосування окремих видів таких заходів, розробка аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення діяльності міліції в зазначеній сфері мають велике як теоретичне, так і практичне значення.

Таким чином, необхідність посилення захисту прав і свобод громадян та інтересів держави Україна, боротьби з правопорушеннями в різних сферах, використання з цією метою відповідних правових засобів обумовлює актуальність глибокого і всебічного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з діяльністю міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п.3.1 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр. (затверджені рішенням колегії МВС України № 4КМ/2 від 28 лютого 1995 р.) і Національного університету внутрішніх справ (п.3.1 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000 рр.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад, правового регулювання та практичної реалізації міліцією адміністративно-примусових заходів виробити теорію адміністративного примусу, який застосовується в правоохоронній діяльності міліції, і визначити шляхи удосконалення цієї діяльності.

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

- визначити місце адміністративного примусу в системі методів правоохоронної діяльності міліції, для чого з'ясувати сутність міліції та особливості її правоохоронної діяльності, сутність, особливості та значення адміністративного примусу для правоохорони;
- визначити види адміністративного примусу, які застосовуються міліцією, для чого здійснити систематизацію та класифікацію його заходів;
- проаналізувати правові засади застосування міліцією адміністративного примусу;
- з'ясувати сутність та мету адміністративно-запобіжних заходів, охарактеризувати особливості, підстави та порядок застосування міліцією окремих їх видів – заходів, які використовуються з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень, та заходів, які застосовуються з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин;
- визначити сутність, мету і види заходів адміністративного припинення, нормативні та фактичні підстави їх застосування міліцією;
- розглянути особливості та процедури застосування міліцією окремих видів заходів адміністративного припинення – самостійних заходів адміністративного припинення загального призначення, заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки і заходів адміністративного припинення спеціального призначення;

- визначити особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції шляхом характеристики загальних питань цієї діяльності та її підстав, адміністративних стягнень, які застосовуються міліцією, їх видів і загальних правил накладення, адміністративних правопорушень, справи про які повідомчі міліції, проблем їх класифікації та кваліфікації;

- проаналізувати проблемні питання здійснення міліцією провадження в справах про адміністративні проступки;

- сформулювати рекомендації, спрямовані на удосконалення теоретико-правових засад і практики застосування міліцією заходів адміністративного примусу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються у сфері здійснення міліцією правоохоронної адміністративної діяльності.

Предмет дослідження становлять теоретико-методологічні засади, нормативні основи та процедури застосування адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції в Україні.

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 діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу. В роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність і особливості адміністративного примусу та окремих його видів (розділ I). Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний застосовано для визначення видів та підвидів адміністративного примусу, який застосовується міліцією (підрозділи 1.3, 2.2, 3.1, 4.3), за допомогою документального аналізу, спеціально-юридичного та статистичного методів з'ясувалась специфіка діяльності міліції щодо застосування окремих заходів адміністративного примусу, підстави та процедури їх застосування (розділи II, III, IV). Статистичний, порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи використовувалися для визначення напрямків удосконалення теоретико-правових засад і практики застосування міліцією адміністративного примусу в цілому та окремих його заходів.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців в галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, в тому числі зарубіжних вчених. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади застосування міліцією адміністративного примусу. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання адміністративного примусу може бути використано в Україні. Інформаційну і емпіричну основу дослідження становлять також узагальнення практичної діяльності міліції, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки дослідити проблемні питання адміністративно-примусової діяльності міліції в Україні та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. В результаті проведеного дослідження вироблено теорію адміністративного примусу, який застосовується в правоохоронній діяльності міліції, сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- дістало подальший розвиток визначення місця адміністративного примусу в системі методів правоохоронної діяльності міліції, зроблено висновок, що головною властивістю, яка обумовлює специфіку міліції як суб'єкта виконавчої влади, є саме наділення правом застосування примусу, в тому числі адміністративного;

- вперше сутність та особливості адміністративного примусу визначено шляхом з'ясування його державно-владного характеру, з точки зору розуміння його як виду державного примусу, єдиного примусу, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб та організацій, що перебувають на території держави, а також включає в себе заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти;

- удосконалено класифікацію адміністративного примусу, який застосовується міліцією, для чого попередньо здійснено систематизацію його заходів;

- правові засади застосування міліцією адміністративного примусу вперше проаналізовано з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб;

- вперше сутність адміністративно-запобіжних заходів визначено через обґрунтування їх примусового характеру та можливостей застосування за відсутності правопорушень;

- подальший розвиток одержав аналіз окремих видів адміністративно-запобіжних заходів – заходів, які використовуються з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень, та заходів, які застосовуються з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин;

- отримало подальший розвиток визначення сутності, мети та видів заходів адміністративного припинення, нормативних та фактичних підстав їх застосування міліцією;

- покращено розуміння особливостей, підстав та процедур застосування міліцією окремих видів заходів адміністративного припинення – самостійних заходів адміністративного припинення загального призначення, заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки і заходів адміністративного припинення спеціального призначення;

- в новому аспекті визначено особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, її завдань, змісту та підстав;

- дістав подальший розвиток аналіз сутності, мети та змісту адміністративних стягнень, які застосовуються міліцією, їх видів та загальних правил накладення;

- сформульовано оригінальну класифікацію складів адміністративних правопорушень, справи про які підвідомчі міліції, в новому аспекті проаналізовано правила їх кваліфікації;

- вперше порушено ряд проблемних питань здійснення міліцією провадження в справах про адміністративні проступки, які стосуються поняття цього провадження, процесуальних принципів, правового статусу його учасників, а також здійснення окремих процесуальних дій на всіх його стадіях, визначено шляхи їх вирішення;

- вперше сформульовано ряд конкретних пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення теоретико-правових засад і практики застосування міліцією заходів адміністративного примусу, в тому числі щодо уточнення ряду

законодавчих та підзаконних актів, зокрема, Закону України „Про міліцію”, КпАП України, проектів Адміністративно-процедурного кодексу та Кодексу про адміністративні проступки.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що:

- у науково-дослідній сфері ці результати, які в сукупності становлять теорію адміністративного примусу як одного з основних методів правоохоронної діяльності міліції, можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративного примусу;

- у сфері правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, може бути використано для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, законів України „Про міліцію”, „Про боротьбу з корупцією”, „Про дорожній рух”, КпАП України, проектів Адміністративного процесуального, Адміністративно-процедурного кодексів та Кодексу про адміністративні проступки тощо, що буде сприяти удосконаленню правового регулювання правоохоронної діяльності міліції;

- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичне застосування міліцією заходів адміністративного примусу;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративний процес”, “Адміністративна відповідальність” і “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, вони уже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін в Національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених автором та за його участю;

- у правовиховній сфері – положення і висновки дисертації може бути використано в роботі щодо підвищення рівня правової культури населення та працівників органів внутрішніх справ.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки адміністративного права, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано навчальний посібник “Адміністративна відповідальність в Україні” (здобувач розробив вступ, розділ I „Поняття, підстави та зміст адміністративної відповідальності” (обсяг – 2 д.а.), а також здійснив наукове редагування посібника), конспект лекцій „Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність” (дисертант розробив в 2-й лекції питання „Адміністративне правопорушення і його склад” і „Загальні правила і строки накладення адміністративних стягнень” (обсяг – 1 д.а.)), наукові статті „Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність” (здобувачем сформульовано завдання щодо перегляду видів суб’єктів адміністративної відповідальності, системи адміністративних стягнень та складів адміністративних проступків), „Проблеми совершенствования законодательства об административных правонарушениях, посягающих на права и свободы граждан” (дисертантом висловлено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання штрафу як адміністративного стягнення) і „К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства” (здобувачем розроблено положення щодо реформування системи складів адміністративних проступків і суб’єктів адміністративної юрисдикції), тези наукових повідомлень „Актуальные вопросы совершенствования законодательства об административных правонарушениях” (дисертантом визначено шляхи удосконалення системи законодавства про адміністративні правопорушення) та „Деякі проблеми розвитку законодавства про

адміністративний примус” (здобувачем сформульовано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання заходів адміністративного припинення і адміністративних стягнень). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на більше ніж двадцяти міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, „круглих столах”, таких, зокрема, як „Конституція України: якою їй бути?” (Харків, 1992); „Правовое регулирование государственного строительства в Украине и проблемы совершенствования законодательства” (Харків, 1992); „Проблеми охорони громадського порядку і удосконалення законодавства” (Харків, 1993); „Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку” (Харків, 1995); „Концепція розвитку законодавства України до 2005 року” (Київ, 1996); II-га міжрегіональна науково-практична конференція „Концепція формування законодавства України” (Запоріжжя, 1997); „Удосконалення форм і методів діяльності служб міліції громадської безпеки при забезпеченні законності та правопорядку в державі” (Харків, 1997); „Права людини: міжнародні стандарти і практика їх застосування в Україні” (Харків, 1997); „Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування” (Яремче, 1998); „Права человека. Просвещение по вопросам основных прав и свобод граждан” (Белгород, 1998); III-я міжрегіональна науково-практична конференція „Концепція формування законодавства України” (Запоріжжя, 1998); „Актуальні проблеми роботи з персоналом органів внутрішніх справ” (Харків, 1999); „Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики” (Київ, 1999); „Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні” (Київ, 1999); „Митна справа в Україні: Сучасні проблеми та шляхи вдосконалення” (Дніпропетровськ, 1999); Друга національна науково-практична конференція „Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування” (Суми, 2000); „Адміністративно-правові та кримінологічні аспекти діяльності органів внутрішніх справ прикордонних регіонів” (Луганськ, 2000); „Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод та обов’язків” (Харків, 2000); „Правові, економічні та соціальні проблеми боротьби з корупцією в Харківському регіоні” (Харків, 2000); „Проект Кодексу України про адміністративні проступки” (Київ, 2000); „Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта” (Львів, 2001); „Правові проблеми реформування регіональної влади” (Харків, 2002); „Адміністративна реформа в Україні: стан та проблеми правового забезпечення” (Гурзуф, 2002). Автор був членом робочої групи з підготовки проекту Кодексу України про адміністративні проступки, робота над яким ще продовжується, з використанням результатів дослідження було підготовлено і направлено до Верховної Ради України пропозиції до багатьох проектів законів, в тому числі тих, якими вносилися зміни і доповнення до КпАП України, Закону „Про міліцію”. Результати дослідження використовувалися також під час розробки навчальних програм та інших методичних матеріалів з дисциплін „Адміністративне право”, „Адміністративна відповідальність” і „Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, виданих в Національному університеті внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в індивідуальній монографії „Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації” (Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.), колективній монографії „Виконавча влада і право / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. К., 2002” (здобувачем розроблено розділ XIV „Адміністративно-юрисдикційне провадження: проблеми удосконалення”), підручнику „Адміністративна діяльність. Частина особлива / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2000” (дисертантом розроблено розділ IX „Здійснення дозвільної системи”), п’яти навчальних посібників (в складі колективів авторів), 23 наукових статтях в наукових журналах та збірниках наукових праць, а також 6 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Розділ I

Адміністративний примус в системі методів правоохоронної діяльності міліції

1.1 Сутність міліції, загальна характеристика її правоохоронної діяльності

Завдання щодо побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, закріплене в ст. 1 Конституції¹[1], передбачає утворення відповідного державного апарату, діяльність якого повною мірою забезпечувала б виконання завдань та функцій, що стоять перед сучасною державою. В наш час держава здійснює безліч різних внутрішніх і зовнішніх, основних і додаткових, постійних і тимчасових функцій, – економічну, соціальну, екологічну, культурну, інформаційну тощо, які становлять єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в певній сфері діяльності²[228; 381]. Однією із найважливіших основних внутрішніх функцій слід визнати правоохоронну, суть якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом³[381]. На виконання правоохоронної функції спрямовано специфічний вид державної діяльності – правоохоронну, яка здійснюється спеціальними органами, що одержали назву правоохоронних. Одне з провідних місць серед останніх займає міліція.

Протягом останнього десятиліття система правоохоронних органів України зазнала багатьох як кардинальних, так і менш значних змін, які відбувалися в межах здійснення судово-правової та адміністративної реформ. Проте стверджувати, що в наш час утворено оптимальну їх систему, було б, мабуть, передчасно. Зазначені перетворення зачепили практично всі зазначені органи, в тому числі і міліцію. Наприкінці минулого століття вже було підготовлено проект Закону, яким мало бути перетворено міліцію в поліцію, і тільки виникнення відомих подій внутрішньополітичного життя завадило прийняттю цього законопроекту.

Погляди щодо соціального призначення міліції, які існують в повсякденній свідомості, в різних структурах влади, у міліцейському середовищі, найчастіше дуже різні і нерідко далекі від тих, що повинні були б мати місце в правовій державі, тобто усталеного сучасного уявлення про роль міліції в суспільстві все ще нема. Те ж уявлення, яке склалося за десятиліття існування радянської системи, має бути переглянуто¹[393].

Як уявляється, роль міліції (поліції) в суспільстві не може бути з'ясована без врахування сутності держави та її політичного режиму. Взаємозв'язок політичного режиму і поліції в будь-якій країні очевидний і безперечний. В тоталітарній державі вона стоїть на сторожі тоталітаризму, у демократичному – захищає ту форму демократії, якій віддає перевагу суспільство. Складність і в той же час значущість становища міліції (поліції) в тому, що, з одного боку, як формування виконавчої влади, вона повинна бути інструментом реалізації політики держави в питаннях охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. З іншого боку, як державне утворення, покликане захищати безпеку громадян, вона має протистояти негативним явищам у суспільстві, викликаним недоліками реалізації цієї політики, яким часто протистоїть певна частина суспільства. Якщо дивитися на речі об'єктивно, то міліція змушена, з одного боку, дотримуватися інтересів і вимог політиків, а, з іншого – інтересів і потреб суспільства і населення. З цих позицій і варто розглядати функції міліції, що також перебувають ніби між „ножицями”, тобто міліція одночасно підлегла як уряду, так і суспільству²[435].

Слід зазначити, що в суспільній свідомості і законодавстві обсяг і зміст поняття міліцейської діяльності держави визначалися і дотепер визначаються пануючими уявленнями про соціальне призначення держави, її функції, про співвідношення

особистих, суспільних і державних інтересів. Про відмінність міліції від поліції сказано вже було чимало, завдяки чому зміна, так би мовити, вивіски, вже загальноусвідомлена. Разом з тим це не означає відсутності будь-яких проблем в розумінні сутності міліції, її місця та ролі в державному механізмі.

Будуючи правову державу, навряд чи можна заперечувати той факт, що лише деякі з благ цивілізованого суспільства перевершують за важливістю громадський спокій, який дозволяє громадянам вільно користуватися правами і свободами. Оцінюючи успіх у досягненні такого суспільного стану, в першу чергу звертаються до ролі поліцейської системи і її місця в суспільному ладі.

Тут ми знаходимо відповідь на запитання, для чого ж сучасне суспільство має міліцію? Демократія припускає свободу людини робити все, що не шкодить іншому. Отже, закон обмежує її свободу певними рамками. В цьому полягає важливий суспільний інтерес. Як бути суспільству, якщо з цим його інтересом вступає в конфлікт приватний інтерес? Надати кожній людині можливість самій відстоювати свої порушені права? Але, по-перше, це прямий шлях до „війни всіх проти всіх”, а, по-друге, далеко не всі люди можуть і бажають захищати свої права самостійно. Ось де і перебуває ключ до розуміння держави. Відомо, що держава має усувати, згладжувати протиріччя між загальними інтересами і інтересами приватними. Ця теза вірна щодо будь-якого державного інституту, в тому числі і міліції. Її призначення в найзагальнішому вигляді можна визначити як підтримку (охорону, захист) встановленого в суспільстві правопорядку¹[393].

Механізм держави становить сукупність державних органів з їх повноваженнями, формами і методами реалізації завдань та функцій, поставлених перед державою, тобто систему, яка складається з трьох частин: структурної (група органів), функціональної (набір мети, завдань та функцій) і інструментальної (пакет прийомів, методів і засобів)¹[326]. Для того щоб визначити сутність міліції, її місце і роль в механізмі сучасної держави, ми повинні з'ясувати, по-перше, чим є міліція – органом, системним утворенням чи групою органів, як вона співвідноситься з іншими державними органами. Тим самим ми визначимо місце міліції в цьому механізмі. По-друге, встановивши, яку мету і завдання ставить держава перед даною структурою, які її функції, ми позначимо роль міліції в механізмі держави. І, нарешті, відповівши на запитання, якими прийомами, методами і засобами користується міліція для реалізації своїх функцій, іншими словами, який інструментар є в її арсеналі, ми визначимо правову основу, правову регламентацію діяльності міліції, правове закріплення місця і ролі міліції в механізмі держави.

З метою з'ясування сутності *міліції як системного утворення* звернемося до законодавчого визначення її поняття. Нагадаємо, що в ст. 1 Закону України „Про міліцію”²[5] під нею розуміється державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, тобто міліція визнається органом виконавчої влади. Звернемо увагу на той факт, що новітнє законодавство пішло шляхом визнання організаційної сутності міліції, яка затушовувалася до цього часу, як самостійної державної структури. Раніше ж визначення сутності міліції нерозривно пов'язувалось з органами внутрішніх справ.

Говорячи про співвідношення міліції і органів внутрішніх справ, необхідно мати на увазі, що і в літературі, і навіть в законодавстві ці поняття останнім часом інколи практично ототожнюються³[287] (див. також, наприклад, назву ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП)⁴[6]), хоча найчастіше міліція розглядається як структурна частина зазначених органів.

Варто зауважити, що в юридичній літературі можна зустріти також численні пропозиції про необхідність прийняття закону про органи внутрішніх справ, який би діяв поряд із Законом “Про міліцію”. Більше того, відповідний законопроект вже було

підготовлено в МВС України, хоча до його прийняття справа так і не дійшла. Аргументація зводиться до того, що міліція є лише складовою частиною органів внутрішніх справ.

Разом з тим об'єднання міліції з іншими державними органами в орган внутрішніх справ було, власне кажучи, механічним і не породжувало нових якостей, властивих саме органу внутрішніх справ, а не якійсь із його складових частин. Для досягнення необхідних повноти і якості правового регулювання в подібному законі довелося б виділяти розділи, присвячені, відповідно, міліції, органам попереднього слідства, державного пожежного нагляду, внутрішнім військам. При цьому довелося б не тільки залишити в тексті такого закону поняття „міліція”, але і присвятити їй велику частину цього закону. Подібна перспектива виглядала дуже сумнівною навіть з точки зору законодавчої техніки.

Навряд чи правильно також характеризувати міліцію як „орган”. Точно кажучи, органом є не вся міліція, а суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний орган, наприклад, міське відділення міліції. Міліція ж в цілому є формуванням, системою, певною державною структурою, яка складається із сукупності органів, установ і підрозділів, що діють на всій території держави і взаємодіють між собою. Зауважимо, що уже в ст. 7 Закону „Про міліцію” йдеться про те, що міліція є єдиною системою органів. Якщо в теорії застосування до міліції поняття „орган”, мабуть, особливих проблем не створює, то в законодавстві його варто було б, на думку дисертанта, уникати. Із врахуванням сказаного найбільш адекватним для позначення організаційної сутності міліції уявляється термін „формування”. По-перше, він має більш широке значення, охоплюючи і органи, і установи, і підрозділи (наприклад, стройові) міліції. По-друге, цей термін, який застосовується вже і в Конституції України (ст. 17), уявляється вдалим з урахуванням елемента воєнізації міліції.

Мета діяльності міліції, тобто захист різних об'єктів від протиправних посягань, сформульована у законодавчому визначенні поняття міліції. В законі закріплено також завдання та функції міліції в Україні. Відповідно до ст. 2 Закону „Про міліцію” основними її *завданнями* є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків. Варто зазначити, що в наш час міліція не бере участі у безпосередньому виконанні покарань, сумніви викликає також необхідність закріплення такого завдання як захист власності, адже мова тут іде про захист прав відповідних суб'єктів. Натомість слід було б завданням міліції визнати захист (а не надання допомоги) від протиправних посягань прав юридичних осіб, а також держави в цілому, що відповідало б існуючому стану справ.

Чітке встановлення в нормативному порядку призначення і мети діяльності будь-якої державної структури, тим більше міліції, є обов'язковою умовою її нормального функціонування. Проте неважко помітити, що вказівки лише на мету діяльності недостатньо для визначення сутності міліції, з'ясування її місця і ролі в суспільстві. Причина в тому, що мета діяльності міліції багато в чому збігається з призначенням інших правоохоронних інститутів держави, наприклад, прокуратури. Крім того, світова історія свідчить, що перед поліцією ставилося безліч різних цілей, і всі спроби розкрити її сутність за допомогою одного лише виявлення її призначення в остаточному підсумку, з чисто теоретичної точки зору, нічого не варте.

Що ж має лежати в основі виділення міліції як самостійного державного інституту? Це – засоби її діяльності. Необхідно встановити ті з них, що використовуються всіма поліціями за всіх часів, тобто справді всезагальні засоби поліцейської діяльності. Тоді тільки можна буде знайти ту соціальну сутність, що однаковою мірою характеризує і

українську чи російську міліцію, і англійську, німецьку, французьку чи будь-яку іншу поліцію¹[393]. Що ж це за засоби, право на використання яких має будь-яка поліція? Відповідь досить очевидна – озброєність, безпосередній примус, сила, причому в широкому розумінні – „від простого дотику до насильницького позбавлення життя”²[393]. Надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов’язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони. Саме здатність застосовувати силу покладено в основу розуміння поліції американськими та англійськими вченими³[457; 459; 464].

В кінцевому підсумку серцевина всіх повноважень міліції полягає в праві насильно змушувати невизначене коло осіб що-небудь зробити чи, навпаки, утриматися від якихось дій. Власне, для цього суспільство, яке усвідомлює, що механізми соціальної саморегуляції спрацьовують далеко не завжди, і має поліцію. Поза розглянутою особливістю міліція просто не може бути адекватно зрозуміла. Із сказаного аж ніяк не випливає, що поліцейська діяльність є тільки насильством. В реальній практиці воно гарантує виконання її завдань найчастіше однією лише потенційною можливістю свого застосування; як відомо, у переважній більшості випадків вплив поліції має і буде мати саме форму усного нагадування, зауваження чи пропозиції.

Правда, „озброєність” як ознака міліції часто розумілася і розуміється лише в тому значенні, що міліція має різні види зброї, проте значення прямого закріплення в законі ознаки озброєності міліції набагато глибше. Озброєність – орієнтир для цивілізованого визначення завдань і функцій міліції. Тому термін „озброєність” вимагає надзвичайно обережного застосування з урахуванням того, що основний обсяг роботи міліції аж ніяк не пов’язаний з використанням зброї. Міліція, на відміну від інших правоохоронних органів (наприклад, прокуратури), діє шляхом безпосереднього примусу. Вона не виносить рішень, що передують застосуванню сили, якихось постанов про застосування насильства. Вона просто його здійснює.

Таким чином, наділення міліції правом застосування примусових заходів обумовлює особливість її становища в системі органів виконавчої влади. Справедливості ради зазначимо, що цим „привілеєм” в системі органів виконавчої влади наділена не тільки міліція. Це стосується і багатьох інших органів (СБУ, податкової міліції, митних органів, Прикордонних військ, різних інспекцій тощо), які одержали назву правоохоронних.

Ідея про необхідність виділення в державному механізмі самостійної групи органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, в числі яких, зрозуміло, перебуває і міліція, в літературних джерелах останніх років знайшла досить чітке оформлення. При цьому під правоохоронною розуміється така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу¹[399]. Зазначимо, що слово „охороняти” означає „оберігати, стерегти”² [328]. В реальному житті міліція, прокуратура та інші правоохоронні органи вступають у справу найчастіше тоді, коли право вже порушене, і тому в суворому розумінні слова характеризувати як правоохоронні не зовсім точно.

Можна було б вважати відповідні державні інститути правоохоронними на тій підставі, що вони здійснюють охоронну діяльність за допомогою правових засобів. Практика, однак, свідчить про те, що правоохоронні органи широко використовують у своїй діяльності не тільки правові, але й організаційні засоби. Аналіз правового стану державних органів, які не дуже точно називають правоохоронними, дозволяє зробити висновок, що своїм об’єднанням під таким найменуванням вони зобов’язані наявній у них можливості діяти методом примусу¹[381]. Тобто це – органи примусової підтримки правопорядку. Примус тут розуміється широко, як використання беззастережних односторонніх приписів, що включає в себе не тільки прямі (фізичні), але й опосередковані його форми, в тому числі різні перевірки, заборони, обмеження, стягнення тощо. Мова йде, по суті, про „*правопримусові*” органи. У цьому зв’язку варто зазначити, що термін англосаксонської правової теорії і практики „law enforcement agency”, який у вітчизняній

юридичній літературі зазвичай перекладається як правоохоронний чи правозастосовчий орган, в суворому розумінні означає „правопримусовий орган” (англійське “enforcement” – це тиск, примус; примусовий). Звідси і міліцію точніше було б називати „правопримусовим” формуванням, наділеним правом застосування безпосереднього примусу.

Отже *міліція*, на думку дисертанта, становить *професійне озброєне формування виконавчої влади, яке утворюється для вирішення завдань щодо захисту життя, здоров'я, прав і свобод кожної людини, законних інститутів суспільства і держави від протиправних посягань з можливим застосуванням заходів безпосереднього примусу.*

Міліція як правоохоронний орган держави виконує широке коло завдань та функцій щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями. З точки зору правової характеристики в правоохоронній діяльності міліції розрізняються такі основні напрямки: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна діяльність. Множинність цих напрямків зумовлює специфіку форм та методів діяльності міліції і правовий стан її працівників у здійсненні поставлених перед ними завдань.

Одним з основних, найважливіших напрямків діяльності міліції щодо охорони правопорядку є *адміністративна діяльність*, її навіть в законодавчому переліку поставлено на перше місце. Більша частина особового складу міліції виконує переважно адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права¹[134]. 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.

В адміністративній діяльності міліції традиційно виділяються два основні напрямки, однак назви при цьому застосовуються різні. Так, висловлювалась думка, що перший напрямок є внутрішньосистемним або організаційним, а другий – позасистемною адміністративною діяльністю (виходить за межі системи і пов'язана з регулюванням відносин у суспільстві)² [105]. Проте більш вдало і зрозуміло, як уявляється, перший напрямок адміністративної діяльності було названо внутрішньо-організаційною адміністративною діяльністю, а другий – зовнішньою адміністративною діяльністю³[115].

В процесі здійснення зовнішньої адміністративної діяльності, яка, за великим рахунком, і є предметом цього дослідження, міліція забезпечує виконання своїх основних завдань, пов'язаних з охороною громадського порядку та громадської безпеки, забезпеченням паспортної системи та правил перебування в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства, здійсненням дозвільної системи, видачею громадянам посвідчень на право керування автотранспортом, здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері охорони громадського порядку і т. ін., тобто це відносини, які виникають між міліцією та іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Цей різновид діяльності деякі вчені справедливо називають правоохоронною адміністративною діяльністю. Така назва обумовлюється тим, що основний зміст даної роботи зводиться до забезпечення працівниками міліції функцій щодо охорони правовідносин. Недивлячись на те, що міліція здійснює також і правозастосовчу адміністративну діяльність, слід підкреслити, що остання має обслуговуючий характер, виступає засобом забезпечення правоохоронної діяльності¹[105].

Адміністративна діяльність міліції здійснюється в конкретних діях, які виконуються її працівниками. Ці дії досить різноманітні і можуть бути об'єднані в більш-менш однорідні

групи. Зовнішнє практичне виявлення діяльності щодо реалізації функцій держави одержало назву форм здійснення державної влади²[228]. У загальнонауковому трактуванні „форма” завжди пов’язується з категорією „зміст”. Тобто під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту³[266].

В загальній теорії держави і права правові форми реалізації державної влади поділяються на правоустановчі (правотворчість), правовиконавчі та правоохоронні⁴[326], до них інколи додають також установчу і контрольню-наглядову¹[381]. В теорії адміністративного права у найзагальнішому вигляді під формою управлінської діяльності розуміється той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності²[112]. Кожен суб’єкт державного управління (якими є також органи та посадові особи міліції) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам³[266].

Види *форм адміністративної діяльності міліції* в цілому відповідають класифікації форм державного управління загалом⁴[250; 105], серед них прийнято виділяти правові, тобто ті, використання яких тягне певні юридичні наслідки (видання актів управління, здійснення юридично значущих дій та укладання адміністративних договорів) і неправові (виконання організаційних дій і здійснення матеріально-технічних операцій)⁵[168; 112].

Методи адміністративної діяльності міліції, так само як і її форми, досить різноманітні. Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. У загальноприйнятому розумінні термін „метод” означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності⁶[266]. В державному управлінні під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності суб’єктів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб’єкта управління на об’єкт (колектив, групу осіб чи окрему особу)¹[162]. Інколи про методи управління говорять як про сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу. Складовою частиною методу управління тут є операція (процедура), під якою розуміють конкретну, елементарну дію виконання згідно з управлінським завданням²[417]. Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави і приводи їх здійснення, взаємозв’язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації.

Зважаючи на це, *методами адміністративної діяльності міліції можна визнати різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій*.

Найвагомішими серед зазначених методів є переконання та примус, які визнаються також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому³[163]. Вони найширше застосовуються в усіх сферах управлінської діяльності, в тому числі в боротьбі із правопорушеннями, і становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідальних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об’єднання, всього процесу управління. Застосовуючи ці засоби, держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні.

Основним (визначальним) методом діяльності міліції щодо забезпечення правопорядку є метод переконання. Суть його полягає у впливі на свідомість та поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу¹[164]. В практичній діяльності міліції цей метод реалізується в різних формах: а) правове виховання; б) постійне інформування населення про стан правопорядку і боротьби із злочинністю; в) агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення; г) критика антигромадських проявів; д) застосування заходів заохочення; е) робота з правопорушниками, особами з так званих груп ризику; є) поширення та популяризація передового досвіду боротьби з порушеннями громадського порядку тощо.

Нові критерії державотворення, пріоритет прав людини в суспільному житті, розвиток демократичних засад вимагають подальшого підвищення правосвідомості громадян, виховання у кожного почуття громадського обов'язку, дисципліни і організованості. Додержання правил співжиття в правовій державі здійснюється свідомо і добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави і громадської думки. Проте додержання встановлених правил, на жаль, ще не стало звичайним правилом поведінки для всіх членів суспільства. Деякі з них порушують встановлений правопорядок, чинне законодавство. За цих умов держава змушена поряд із засобами переконання застосовувати і засоби примусу до осіб, що вчиняють правопорушення. Щодо правоохоронної діяльності міліції, то найчастіше для виконання покладених на неї завдань та функцій вона використовує примус, врегульований нормами адміністративного права, тобто адміністративний примус.

Отже, на закінчення зазначимо, що адміністративний примус є одним із основних методів не тільки адміністративної діяльності міліції, але і важливим засобом здійснення нею правоохоронної функції в цілому.

1.2 Сутність, особливості та значення адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції

Для з'ясування сутності адміністративного примусу слід в першу чергу зупинитись на проблемі використання цього терміна. Справа в тому, що в законодавстві України відсутнє не те що визначення цього поняття, в нормативних актах термін "адміністративний примус" взагалі не зустрічається, мов би він як правове явище і не існує. Лише інколи вживається термін „адміністративний вплив”, який, на думку дисертанта, не можна цілком ототожнювати з примусом, адже про адміністративний вплив можна говорити також у випадках застосування ряду заходів переконання. Іншими словами, термін "адміністративний примус" не має, так би мовити, "офіційного статусу", його сформульовано лише на доктринальному рівні. Зауважимо, що в законодавстві інших країн в ряді випадків поняття адміністративного примусу окреслено досить чітко, правда, переважно через визначення його видів. Наприклад, розділ другий Закону федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина) „Про виконання адміністративних рішень” має назву саме „Адміністративний примус”, а в його § 57 засобами примусу визнаються виконання дії за рахунок особи, якої стосується рішення, штраф і прямий примус¹[310].

До недавнього часу в адміністративно-правовій науці практично не було розбіжностей у використанні терміна „адміністративний примус”, тобто ніякі інші терміни для позначення цього явища не застосовувалися. Проте в новому навчальному посібнику Є.В. Додіна і В.В. Серафимова використано термін „акти санкціонованого втручання”, хоча автори самі підкреслюють, що акти санкціонованого втручання в торговельне мореплавство є актами адміністративного примусу²[219], тобто ніякий новий зміст в зазначений термін не вкладається. Інколи, бажаючи підкреслити правову природу адміністративного примусу, деякі автори відображають це і в терміні, називаючи примус адміністративно-правовим¹[242]. Безумовно, адміністративний примус, оскільки він

регулюється нормами адміністративного права, про що пізніше ще буде йти мова, не може бути нічим іншим, як правовим примусом, проте підкреслювати це в терміні, тим самим ускладнюючи його, на думку дисертанта, дещо зайве.

Таким чином, в адміністративно-правовій науці усталеним є термін „адміністративний примус”, на аналізі сутності якого як державно-правового феномена ми і зупинимось детальніше. Варто зауважити, що дослідження різних правових явищ, одним з яких є адміністративний примус, здійснюється, як правило, на двох рівнях – практичному і теоретичному. Першому характерне визначення системи та джерел правових норм, що регулюють дане явище, а також механізму їх реалізації. Спеціальною галуззю знань, яка вивчає з практичною метою законодавство, юридичні норми, права та обов’язки, відповідальність, інші правові явища з точки зору властивої їм логіки, систематики, юридичних рис, зв’язків і співвідношень, юридичної техніки і аналітики, є аналітична юриспруденція (аналітичне правознавство)² [122]. Зазначене вивчення здійснюється шляхом опрацювання текстів законів та інших нормативних актів, судових та адміністративних рішень, складних юридичних справ (казусів) і виявляється в тлумаченні юридичних положень, класифікації правових норм, актів, юридичних фактів, з’ясуванні закладених в них юридичних конструкцій, змісту юридичної термінології, виробленні на цій основі узагальнень і визначень. В результаті такого аналітичного опрацювання матеріалу, якщо воно достатньо кваліфіковане, розкривається деталізована юридична картина законодавства, практики його застосування, виявляється їх юридичний зміст, відпрацьовуються найдоцільніші методи (прийоми, способи) і форми юридичних дій.

Стосовно адміністративного примусу сказане важливе, перш за все, з точки зору з’ясування правових та фактичних підстав застосування тих чи інших примусових заходів, реалізації їх в кожному конкретному випадку, забезпечення прав і законних інтересів громадян та інших суб’єктів суспільних відносин.

Мета, яку дисертант переслідує в цьому підрозділі, досягається на другому рівні дослідження правової дійсності, яким є філософія права – галузь філософсько-правових знань, спрямована безпосередньо не на вирішення завдань практичної юриспруденції, а на з’ясування сутності, призначення та змісту права, закладених в ньому засад і принципів. З цієї точки зору аналіз адміністративного примусу дає певний позитивний пізнавальний результат, зокрема, дозволяє визначити хоча б в найбільш загальному розумінні його місце та значення в житті суспільства. Найсуттєвішим висновком тут є те, що поняття примусу нерозривно пов’язане з поняттям влади.

Варто зазначити, що в категоріальному апараті різних суспільних наук термін “адміністративний примус”, звичайно, відсутній, оскільки з їх позицій значення має примус взагалі, а якщо це стосується здійснення державної влади – то державний примус, різновидом якого є примус адміністративний. Причому, в різних працях для позначення цього явища використовуються найрізноманітніші терміни – “сила”, “насилля”, “фізичне насилля”, “примус” тощо. Частіш за все вони несуть однакове змістове навантаження.

Поняття влади, так само як і суміжні з ним поняття авторитету, панування, впливу, сили тощо, належать до числа багатомірних категорій соціального знання – філософії, політології, соціології, психології, етики, права та ін. Слово “влада” вживається дуже широко і в повсякденній мові: говорять про батьківську, політичну, господарську владу, про владу дресирувальника над прирученим звіром тощо. В суспільстві влада – це здатність і можливість здійснювати свою волю, справляти визначальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою якогось засобу – авторитету, права, насильства¹[235].

В системі суспільних відносин найважливіше місце займає політична влада, тобто реальна здатність певного класу, партії, групи, індивіда здійснювати свою волю в політиці і правових нормах. Політична влада здійснюється в рамках різних складових частин

політичної системи: партій, профспілок, громадських організацій, проте її центральним інститутом залишається держава. Державна влада поширюється на все населення країни і здійснюється за допомогою спеціального апарату примусу.

Питанням влади як такої та державної влади особливо присвячено досить багато досліджень, проте проблеми соціальної, суспільної влади, її легальності і легітимності багато в чому залишаються дискусійними. В першу чергу, як відзначається в літературі²[437], нерідко не проводиться чітке розмежування між впливом та суспільною владою.

Вплив обумовлений природними або іншими властивостями явища, особливими якостями людей (наприклад, виняткова фізична сила, краса, ораторські здібності тощо). Він не викликає бажану поведінку примусовим шляхом, а є лише одним із спонукань, мотивів поведінки. Такі мотиви зазвичай діють стихійно, не включають момент усвідомлення їх як влади. Останнє ж необхідне для феномена влади. Вольовий характер владовідносин між людьми пояснюється тим, що вони наділені свідомістю і волею (незалежно від того, йдеться про особистість чи колективний суб'єкт). Будь-яка суспільна влада, будь-яке відношення панування і підкорення є своєрідним привласненням чужої волі.

Разом з тим не будь-яке вольове відношення є винятковою ознакою суспільної, в тому числі державної, влади. Наприклад, батьківська влада включає вольовий характер відносин між членами сім'ї, вона природно сприймається як легітимна, але це – не суспільна влада. В основі останньої лежить існування певних спільнот, колективів, зв'язки всередині яких спираються не на родинні відносини, а на інші фактори. Така влада може виникати в найрізноманітніших колективах, наприклад, чернецьких орденах або в рибальських артілях. Необхідність влади в колективі обумовлена спільною і усвідомленою діяльністю людей, яка передбачає розподіл праці, встановлення певної ієрархії, порядку взаємовідносин людей в колективі, а потім – і колективів між собою. Тобто влада – суттєвий елемент будь-якої організації соціального життя.

Суспільна, соціальна влада характеризується не тільки вольовими відносинами, пов'язаними із існуванням більш чи менш стійкого колективу, вона завжди містить елемент примусу, який базується на необхідності управління спільною діяльністю людей. Такий примус сприймається учасниками колективу як легітимний (звичайно, в певних межах), оскільки будь-яке об'єднання включає елемент обмеження його членів.

Держава як політична організація всього суспільства покликана виконувати також спільні для нього справи, здійснювати такі заходи, які за своїм характером не можуть бути реалізовані іншими організаціями. Це не тільки оборона країни, створення мережі транспорту і зв'язку, боротьба з епідеміями та стихійними лихами, але і підтримання громадського порядку, недопущення в суспільстві такого протистояння різних сил, яке може призвести до анархії і її розпаду. Ці завдання вирішуються, перш за все, правовими засобами (встановлення порядку організації і діяльності партій, громадських організацій, розпуск антиконституційних організацій за рішеннями суду тощо), але використовуються також і інші численні засоби.

Держава, на відміну від інших згаданих суб'єктів, є єдиним юридичним інститутом легалізованого примусу щодо всього суспільства. Як зазначалося, тими або іншими засобами примусу володіють також недержавні об'єднання, наприклад, політична партія може оголосити стягнення своєму членові, а як найвищий захід покарання – виключити із своїх рядів. Аналогічні заходи щодо своїх членів можуть вживати і інші організації, але крайній захід – виключення – свідчення того, що вони не можуть забезпечити потрібну діяльність їх учасників.

Іншим є стан суб'єктів державної "організації", державної "спільноти", а ними стають не тільки громадяни та інші особи, але і територіальні колективи (населення адміністративно-територіальних одиниць), партії, рухи, громадські організації, підприємства, розташовані на території держави, тощо. Вони підпорядковані цій "організації", не можуть припинити в односторонньому порядку свої зв'язки з нею інакше ніж, наприклад, шляхом виходу з громадянства або розпуску партії.

Держава, уповноважені нею органи мають право застосовувати легалізований примус від імені всього суспільства, підкоряючи членів спільноти встановленим ним правилам, навіть якщо вони розходяться з їх переконаннями. З цією метою використовується державна влада, апарат держави. Легалізація примусу, насилля з боку держави здійснюється відповідно до правових норм, які встановлюються самою ж державою, але які, як передбачається, виражають інтереси всього суспільства і схвалені ним. Право є не тільки засобом легалізації примусової діяльності держави, але й, як правило, засобом її легітимації. Однак для виконання останньої ролі саме право має бути легітимним в уявленнях населення, відповідати загальнолюдським цінностям, виробленим тисячолітньою практикою людства, включеним до сучасних демократичних конституцій.

Держава, державна влада і примус чи сила, насилля настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці терміни, поняття розглядаються неодмінно разом, як такі, що окремо існувати просто не можуть. Зокрема, відомий німецький юрист і соціолог Макс Вебер зазначає, що "державна влада, так само як і політичні спілки, які їй передують, є відношення панування людей над людьми, що спирається на легітимне (тобто таке, що вважається легітимним) насилля як засіб...", "державна влада є тою людською спільнотою, яка всередині певної сфери (середовища, галузі, кола діяльності – **А.К.**) – "сфера" включається до ознаки! – претендує (успішно) на монополію легітимного фізичного насилля. Оскільки для нашої епохи характерно, що право на фізичне насилля приписується всім іншим спілкам або окремим особам лише настільки, наскільки держава зі свого боку допускає це насилля: єдиним джерелом права на насилля вважається держава" і навіть "якби існували соціальні утворення, яким було б невідоме насилля як засіб, *тоді* відпало б поняття "держави"¹[173].

Проте, може скластися враження, що державна влада, в усякому разі на перший погляд, завжди пов'язана із примусом, навіть заснована на ньому, оскільки виражає здатність одного суб'єкта (індивідуального чи колективного) змусити іншого виконати ті чи інші дії. Такий висновок, як зазначається в літературі²[315], поширений, але він не вичерпує істини, тому що описує лише один із способів використання влади, а не розкриває її сутність. Він скоріше стосується сили, яка в певних умовах слугує основою, базою влади. Влада може і включає в необхідних випадках в себе примус, але не зводиться до нього. Інакше, коли під владним відношенням розуміється обов'язкова наявність примусу, який протиставляється волі, весь пафос інтелектуальної і соціальної енергії суспільства буває спрямований на усунення примусу як найбільшого, причому єдиного, зла, що стоїть на шляху вільного демократичного розвитку людини. Однак усунення примусу зовсім не означає ліквідацію владних відносин або можливості зловживання владою. Примус – це не причина, а наслідок певного типу влади³[315]. Іншими словами, здійснення державної влади передбачає можливість використання примусу, але зовсім не означає реальне його застосування в кожному конкретному відношенні.

На відміну від класичної філософії, в якій держава здебільшого наділяється рисами пригноблених, експлуататора, в працях нашого часу частіш за все вона розглядається як особлива організація публічної, політичної влади соціальної групи, блоку класових сил, всього народу, що володіє спеціальним апаратом управління та примусу, яка, представляючи суспільство, здійснює керівництво цим суспільством і забезпечує його інтеграцію¹[326], як універсальна і унікальна політична організація в суспільстві, обумовлена його соціальною асиметрією і необхідністю виконання "загальних" для

суспільства справ, яка володіє особливою публічною (державною) владою і спеціалізованим апаратом управління, виконує певною мірою функції соціально-політичного арбітражу в суспільстві і володіє монополією на легалізований примус від імені всього суспільства²[437] тощо.

За таких умов закономірно постає запитання: яка ж природа державного примусу в наш час, коли держава більше виконує роль соціального арбітра? Багато уваги дослідженню примусу як явища “у собі” приділив свого часу видатний мислитель Г.В.Ф.Гегель. Він зазначав, що “людину можна як живу істоту *примусити*, тобто підкорити владі інших його фізичну і взагалі зовнішню сторону, але вільна воля в собі і для себе *примушена* бути не може, хіба що тільки *вона сама не відступає від зовнішнього*, в якому її утримують, або із уявлень про нього... Через те що воля є ідеєю або дійсно вільною лише остільки, оскільки вона має наявне буття, а наявне буття, в яке вона себе вклала, є буттям волі, то насилля або примус безпосередньо саме руйнує себе в своєму понятті як виявлення волі, яке знімає виявлення або наявне буття волі. Тому насилля або примус, взяте абстрактно, *неправомірне*... Реальне уявлення *того*, що він руйнує себе в своєму понятті, примус знаходить в тому, що *примус знімається примусом*; тому він не тільки обумовлений правом, але і необхідний, а саме як *другий* примус, який є зняттям першого примусу”³[189].

На думку дисертанта, ідея “другого” примусу, формула “примус знімається примусом” надзвичайно важливі з точки зору розуміння сутності державного примусу як реакції з боку держави на неправомірну поведінку (“перший примус”). Це стосується також і висновку про те, що абстрактний примус, тобто без аномалій, відхилень, порушень, є неправомірним.

Отже, державний примус, з одного боку, слід розглядати як одну із невід’ємних складових здійснення державної влади, як її засіб (метод), а в кінцевому підсумку – як основну ознаку держави в цілому. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб’єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення (“зняття”) такої поведінки (існують випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об’єктивно, наприклад, внаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте необхідність її усунення є не менш актуальною). Причому, державний примус – єдиний, який може застосовуватися до будь-яких осіб та організацій, що перебувають на території держави, застосовується від імені всього суспільства, а також включає в себе заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб’єкти. Разом з тим в сучасній державі, державі, яка одержала назву правової, будь-яка діяльність, що здійснюється від її імені, а особливо діяльність щодо застосування примусу, має бути чітко і повно врегульована правом, ґрунтуватися на неухильному додержанні його приписів.

Таким чином, державний примус – це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Цей інститут виявляється у застосуванні встановлених правовими нормами заходів впливу морального, майнового, фізичного та іншого характеру, які мають на меті попередження правопорушень, покарання та виховання правопорушників і застосовуються незалежно від волі та бажання правозобов’язаних суб’єктів.

Державний примус, якщо зважати на конкретні заходи впливу, передбачені правовими нормами, неоднорідний. Правовий примус виявляється, перш за все, у різних формах відповідальності: кримінальній, адміністративній, дисциплінарній і майновій, яку несуть громадяни, посадові і юридичні особи, що допустили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими державними органами та посадовими особами інших заходів примусового впливу щодо осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм. Проте вид державного примусу не визначається тим, порушення норм якої галузі права є підставою для його застосування. Досить часто заходами одного виду державного

примусу охороняються відносини, врегульовані нормами багатьох галузей права, тобто точніше буде сказати, що вид примусу можна визначити залежно від того, якою галуззю права регулюються підстави і порядок застосування його заходів. Останнє характерне, зокрема, для заходів адміністративного примусу, якими охороняються найрізноманітніші суспільні відносини, які виникають в сфері державного управління (в літературі висловлено навіть думку про доцільність охорони адміністративно-правовими нормами виключно управлінських відносин, але при цьому такі відносини розуміються дуже звужено¹[209]).

Слід звернути увагу на ще одну важливу особливість адміністративного примусу, яка виділяє його серед інших видів державного примусу. На відміну від останніх, які завжди є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, заходи адміністративного примусу часто використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних надзвичайних обставин. Необхідність їх використання в цих випадках пояснюється тим, що реально існує загроза суспільним відносинам, завдання їм шкоди, хоча правопорушення відсутнє. Держава змушена тоді вдаватися до застосування примусових заходів щодо осіб, невинних у порушенні норм права, відповідні органи у встановлених законом випадках обмежують їх права²[354]. Такими є, наприклад, дії органів внутрішніх справ щодо здійснення пожежного нагляду з метою запобігання пожежам, органів охорони здоров'я, ветеринарної медицини, які здійснюють карантинні заходи, тощо. В подібних випадках правопорушення відсутнє, однак воля дій осіб обмежується, відповідні заходи адміністративного впливу застосовуються незалежно від згоди чи бажання останніх, тобто мають примусовий характер.

Проте такий характер підстав застосування державного примусу визнається не завжди. Питання про правову природу примусу, в тому числі адміністративного, в юридичній літературі порушувалось неодноразово¹[259; 377; 378; 387]. Саме тим, що проблемами державного примусу займалися представники різних галузей права, можна пояснити, на думку дисертанта, різний підхід до трактування його сутності. Суть цієї давньої суперечки полягає, як уявляється, в двох різних позиціях у ставленні до державного примусу. Одна частина авторів вважає, що застосування державного примусу припустиме лише у випадках протиправної поведінки і у зв'язку з такою поведінкою. Ніякими іншими міркуваннями, на їх думку, використання заходів примусу обґрунтувати не можна²[418]. Інша частина дослідників вважає, що заходи державного примусу можуть застосовуватися і без вчинення правопорушення. В основному це представники адміністративно-правової науки³[112; 266]. Варто, однак, зробити застереження, що і серед представників науки адміністративного права з цього питання нема єдності. Зокрема, Т.І.Козирева стверджує, що підставу адміністративного примусу становить адміністративний проступок⁴[189].

На думку дисертанта, при вирішенні питання про підстави застосування державного примусу необхідно виходити з того, який це вид (форма) державного примусу. Якщо мова йде про кримінальний примус (судова форма), то, безперечно, підставою його застосування може бути тільки суспільно небезпечне діяння, тобто злочин. Що ж стосується адміністративного (позасудового) примусу, то необхідно враховувати кілька моментів і серед них найбільш важливий, а саме, що адміністративний примус має свої особливості, з якими пов'язане визначення його сутності.

Кожен вид примусу має свої специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність в системі державного примусу. Вище було з'ясовано державно-владний аспект адміністративного примусу. Зупинимось тепер детальніше на аналізі юридичних особливостей (ознак, властивостей) адміністративного примусу взагалі та того, що використовується в правоохоронній діяльності міліції, зокрема.

1) Найперше, на що з цього приводу звертається увага в адміністративно-правовій літературі, це те, що застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням

правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків. Зокрема, А.С.Васильєв зазначає, що як в сучасний період, так і у видимій історичній перспективі переконання і примус будуть однаково необхідні. Розвиток і удосконалення одного не виключає розвиток і удосконалення іншого. Навіть найвищі стадії розвитку людської спільноти в принципі не виключають ексцесів людської поведінки і, відповідно, застосування певних примусових заходів на широкій базі переконання¹[168].

2) Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності. Що стосується адміністративного примусу в діяльності міліції, то він також використовується у відносинах управлінського характеру, тобто в її адміністративній діяльності.

3) Ще одна із найважливіших рис адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи застосовуються, як правило, органами виконавчої влади і їх посадовими особами. Чільне місце серед таких органів займає міліція. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди (суддів) і представників окремих об'єднань громадян, наділених деякими адміністративно-владними повноваженнями (наприклад, дружинників, громадських інспекторів тощо). Варто зауважити, що окремі автори заперечують можливість застосування заходів адміністративного примусу в судовому порядку, стверджуючи, що під час застосування адміністративних стягнень, передбачених КпАП України, суди використовують судовий примус і реалізують у такій формі певну частку судової влади¹[266]. Щодо реалізації судової влади не може бути ніяких заперечень, проте це, на думку дисертанта, не означає, що суб'єкти судової влади не можуть застосовувати заходи адміністративного примусу. У зв'язку з цим, як уявляється, не варто абсолютизувати таку властивість адміністративного примусу як позасудовий порядок застосування його заходів²[368].

4) Підкреслюючи „управлінський” характер адміністративного примусу, слід зазначити, що застосовувати його заходи правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами (державні інспекції, воєнізовані правоохоронні формування – міліція, служба безпеки, прикордонні, внутрішні війська та ін.). Іншими словами, правомочність щодо застосування заходів адміністративного примусу, в свою чергу, часто використовують для ілюстрування специфіки правоохоронної діяльності, в тому числі і міліції.

5) Адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, що характерно для інших видів державного примусу, але і за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійних лих, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо). Наведена властивість адміністративного примусу суттєво впливає на його місце в правоохоронній діяльності міліції, профілактична спрямованість якої останнім часом набуває все більшого значення.

6) Крім того, на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично ідентичний кримінальній відповідальності), адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу.

7) Заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів тощо). Наявність цієї ознаки дозволяє міліції використовувати зазначені заходи для боротьби з правопорушеннями незалежно від того, хто їх вчиняє.

8) Адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; іншими словами, адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися усередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішнє виявлення.

9) Регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права, причому, застосування зазначених заходів регулюється не тільки законодавчими актами, але і рядом підзаконних актів (наприклад, Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, Положенням про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, затверджених Кабінетом Міністрів України, та ін.).

10) Заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, особливо це стосується заходів, які застосовуються міліцією, вони можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї. На думку дисертанта, не можна погодитися з обмеженням цього примусу тільки засобами психологічного або фізичного впливу¹[112], оскільки, наприклад, в такому заході як огляд речей подібний вплив взагалі відсутній.

11) Застосовується адміністративний примус, в тому числі і міліцією, з метою спонукання громадян або посадових осіб до виконання приписів загальнообов'язкових правил, припинення протиправних дій, притягнення порушників до відповідальності, забезпечення громадської безпеки в особливих умовах (стихійні лиха, загроза поширення заразних хвороб тощо), виховання шанобливого ставлення до вимог законів і правил співжиття. Зазначена властивість характеризує правоохоронне призначення адміністративного примусу.

12) Однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу, про які вище йшла мова, застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів. На цю рису дослідники чомусь не звертають увагу. В результаті інколи до заходів примусу зараховуються певні дії, які не можна вважати такими, оскільки особи, щодо яких вони ніби-то застосовуються, можуть ухилитися від них без будь-яких наслідків (наприклад, серед таких заходів в літературі названо перевірку документів перед вчиненням певних матеріально-технічних операцій – видачею грошей, поштових відправлень тощо²[390]. Однак громадянин в цих випадках може і не пред'явити документ, в результаті він просто не одержить відповідні цінності, але примусити його зробити це ніхто не може).

В літературі наводяться й деякі інші ознаки цього примусу, хоча не завжди з цим можна погодитися. Зокрема, до таких ознак віднесено той факт, що правообмеження, які настають в результаті застосування заходів адміністративного примусу, менш відчутні, менш суворі за силою примусового впливу, ніж ті обмеження, що виникають при застосуванні заходів кримінального примусу, а також що засоби адміністративного впливу на правопорушників врешті-решт є профілактикою злочинної поведінки¹[266]. Однак, навряд чи існує захід особистісного впливу більш серйозний, ніж застосування вогнепальної зброї, тому стверджувати, що вплив заходів адміністративного примусу менш відчутний, менш суворий, щонайменше, спірно. Крім того, як уявляється, оцінка серйозності впливу є характеристикою адміністративного примусу не сутнісною, а порівняльною, у зв'язку з чим її не варто включати до ознак цього примусу. Що ж стосується визнання заходів адміністративного примусу засобами профілактики злочинної поведінки, то слід погодитися, що таку мету зазначені заходи часто справді переслідують, але вважати це самостійною ознакою адміністративного примусу не виправдано, оскільки тим самим визнається ніби другорядне його значення. Але це не так, адміністративний

примус, як зазначалося, є самостійним видом державного примусу, використовується з різною метою, в тому числі і профілактичною, включаючи попередження злочинів.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що **адміністративний примус** – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення. Таке визначення характерне також для адміністративного примусу, який використовується в правоохоронній діяльності міліції.

Тут необхідно підкреслити характер адміністративного примусу як засобу, методу здійснення державної влади. Держава для виконання своїх завдань та функцій, зокрема, в сфері охорони прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку і громадської безпеки, повинна використовувати всі можливі засоби, включаючи заходи адміністративного примусу, але, зрозуміло, на чітких правових засадах. Тому адміністративний примус посідає значне місце в правозастосовчій системі України. Шляхом його використання реалізуються також найважливіші правоохоронні функції міліції.

Застосування органами міліції адміністративного примусу має свої особливості, що пояснюється її особливим положенням в системі правоохоронних органів. Ці особливості обумовлені тим, що міліція є спеціальним правоохоронним органом, який функціонально здійснює охорону громадського порядку і громадської безпеки, наділена широкими повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу порівняно з іншими органами; вона правомочна вживати такі заходи, які не мають права застосувати інші державні органи; застосування адміністративно-примусових заходів регулюється не тільки законами, але й спеціальними нормативними актами (в тому числі відомчими); міліція має широкі юрисдикційні повноваження для оперативного виконання своїх завдань; заходи примусу використовуються міліцією для виконання нею адміністративної діяльності. Необхідно також підкреслити, що хоча органи міліції широко використовують заходи адміністративного примусу, їх застосування не є самоціллю, воно доповнює проведення виховних та організаційних заходів і здійснюється на засадах гласності і суворого додержання вимог законодавства, охорони прав громадян, підприємств та організацій¹[247].

Нарешті зазначимо, що значення адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції в концентрованому вигляді виявляється в його призначенні та меті. Цей примус слід розглядати як один з найважливіших засобів здійснення державної влади, що використовується міліцією з метою підтримання правопорядку, охорони суспільних відносин шляхом недопущення та усунення різних аномалій як протиправного, так і непротиправного характеру.

1.3 Проблеми систематизації та класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією

Уявлення про адміністративний примус, його типологію, види, які склалися останнім часом, є результатом численних досліджень вчених-адміністративістів. Разом з тим проблеми класифікації адміністративного примусу так і не одержали однозначного вирішення у відповідних працях, незважаючи на велике практичне і теоретичне значення цих наукових досліджень. Чітка ж класифікація необхідна, перш за все, для з'ясування сутності різноманітних заходів примусу, які застосовуються органами виконавчої влади, в тому числі міліцією, усвідомлення мети цих заходів, їх правового потенціалу, співвідношення і взаємодії. Крім того, класифікація дозволяє визначити типи та види конкретних заходів примусу шляхом їх диференціації з метою їх подальшого дослідження.

Однак, перш ніж класифікувати заходи адміністративного примусу, необхідно їх систематизувати, тобто визначити, які саме заходи належать до нього. Спробуємо вирішити це завдання щодо адміністративно-примусових заходів, застосування яких належить до компетенції міліції. Ще раз наголосимо, що в законодавстві жоден захід не визначається як примусовий. Тому, відносячи той чи інший захід до числа адміністративно-примусових, необхідно, на думку дисертанта, виходити з того, що, по-перше, цей захід використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають в цій сфері державної діяльності; по-друге, він застосовується з метою охорони правопорядку, тобто попередження чи припинення правопорушень або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної); по-третє, застосовується такий захід саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; по-четверте, він застосовується до осіб, не підпорядкованих органу чи посадовій особі, який його використовує, і, по-п'яте, підстави та порядок застосування цього заходу встановлено адміністративно-правовими нормами.

Повноваження міліції, в тому числі щодо застосування різних примусових заходів, визначено Законом України "Про міліцію". Аналізуючи ст.11 цього Закону і враховуючи зазначені ознаки адміністративно-примусових заходів, до них, на думку дисертанта, слід віднести:

- 1) вимогу припинити протиправну поведінку;
- 2) перевірку документів;
- 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ;
- 4) взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки;
- 5) адміністративне затримання;
- 6) доставлення порушника;
- 7) особистий огляд;
- 8) огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів тощо;
- 9) вилучення речей і документів;
- 10) накладення адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення;
- 11) відвідування підприємств, установ і організацій;
- 12) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян;
- 13) внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень;
- 14) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів);

- 15) обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів;
- 16) зупинку транспортних засобів;
- 17) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння;
- 18) заборону експлуатації транспортних засобів;
- 19) затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках;
- 20) обмеження і заборону на проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах;
- 21) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи;
- 22) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі;
- 23) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям;
- 24) адміністративне видворення іноземців за межі України;
- 25) застосування заходів фізичного впливу;
- 26) застосування спеціальних засобів;
- 27) застосування вогнепальної зброї.

Слід зауважити, що в наведеному переліку заходи перераховано в тій послідовності, в якій їх врегульовано в Законі. Як видно з цього переліку, заходи адміністративного примусу суттєво відрізняються один від одного, що дозволяє здійснити їх наукову класифікацію.

Необхідно підкреслити, що питання класифікації заходів адміністративного примусу було і залишається одним з найбільш дискусійних у науковій та навчальній літературі. У 40-х та першій половині 50-х років 20-го ст. панівною була двоскладова класифікація, коли всі заходи адміністративного примусу поділялися на адміністративні стягнення та адміністративно-запобіжні заходи. Її недосконалість полягала в описовому характері та неоднорідності заходів другої класифікаційної групи¹[420]. Попри всю різноманітність позицій у ставленні до цих двох груп адміністративно-примусових заходів, автори в цілому були однакові в тому, що заходи адміністративного стягнення застосовується лише для покарання винних у вчиненні адміністративного проступку, а адміністративно-запобіжні заходи застосовуються з метою запобігання правопорушенням або їх припинення. Вже з цього видно, що друга група адміністративно-примусових заходів неоднорідна. Подальші дослідження це переконливо довели.

Першим на неоднорідність адміністративно-запобіжних заходів звернув увагу М.І.Єропкін²[226], надалі його думку підтримало багато дослідників. М.І.Єропкін в основу класифікації заходів адміністративного примусу поклав мету їх застосування. Ці заходи застосовуються з потрійною метою: а) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення утворення певної протиправної ситуації; б) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про

адміністративні проступки; в) для покарання осіб, які вчинили правопорушення. Відповідно до потрійного призначення заходи адміністративного примусу були поділені на три групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення і адміністративні стягнення. Класифікація, запропонована М.І.Єропкіним, часто піддавалася критиці, але це не завадило їй зберегти свою актуальність до наших днів.

Подальші дослідження проблем адміністративного примусу не усунули дискусійних питань в його класифікації і не привели до формування єдності поглядів вчених-адміністративістів як на саму систему класифікації, так і на підстави класифікації. На сьогоднішній день існують різні точки зору як щодо кількості видів адміністративного примусу, так і назв окремих його груп.

Так, наприклад Д.М. Бахрах поділяє заходи адміністративного примусу на три види – адміністративно-відновні заходи, заходи адміністративного припинення, і адміністративні стягнення¹[146]. Але в окремих працях він виділяє ще й четвертий вид – заходи адміністративно-процесуального забезпечення (примусу)²[149]. Подібної точки зору дотримується А.М. Арбузкін³[130].

В.К. Шкарупа зазначає, що для діючої правової системи характерні такі основні види державного примусу: а) заходи припинення (процесуального забезпечення); б) заходи попередження; в) заходи правовідновлення; г) юридична відповідальність⁴[445], проте надалі в адміністративному примусі відновні заходи не виділяє.

Оригінальну класифікацію заходів адміністративного примусу запропонував Л.М. Розін. Критерієм класифікації, на його думку, є мета застосування цих заходів, відповідно до якої він виділяє п'ять видів адміністративного примусу: 1) адміністративні стягнення, які застосовуються з метою покарання правопорушника; 2) заходи адміністративного припинення, які використовуються для припинення правопорушень, що вчиняються; 3) заходи процесуального примусу, які дозволяють встановити факт правопорушення, особу порушника, скласти необхідні процесуальні документи; 4) поновлювальні заходи, призначені для поновлення порушеного правопорядку, прав громадян; 5) адміністративно-примусові заходи, що застосовуються з метою попередження правопорушень¹[366].

Ю.П.Битяк, В.В.Зуй, відзначаючи, що логічним є застосування спочатку заходів попередження, потім – заходів припинення правопорушень, і лише тоді заходів стягнення, поділяють адміністративний примус на заходи адміністративного попередження, заходи припинення проступків і адміністративні стягнення²[163]. Такої ж класифікації притримуються Л.В.Коваль³[250], Ківалов С.В. і Біла Л.Р.⁴ [242], останнім часом її фактично визнає також і Є.В.Додін⁵[219]. Нарешті, на думку О.М.Бандурки, призначення заходів адміністративного примусу свідчить про їх різноманітність і дозволяє доцільно варіювати ними, поєднувати їх з іншими заходами державного впливу. Відповідно до цього вони поділяються на три групи: адміністративно-запобіжні заходи (перевірка документів, огляд, внесення подання про усунення причин правопорушень тощо); заходи адміністративного припинення (адміністративне затримання, вилучення речей та документів, примусове лікування та ін.); адміністративні стягнення (попередження, штраф, позбавлення спеціального права тощо)⁶[134].

Дещо своєрідно визначає види адміністративного примусу В.К.Колпаков. Він також називає три групи, але назви їх формулює оригінальні: заходи адміністративного попередження, запобіжні адміністративні заходи і заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень⁷[266].

Цікаву, певною мірою об'єднавчу класифікацію заходів адміністративного примусу запропонували В.М. Манохін і Ю.С. Адушкін, які виділяють запобіжні заходи (контрольно-профілактичні, спрямовані на виявлення правопорушень, і особливі, які мають за мету забезпечити особливу, виняткову державну або громадську необхідність) і правові санкції,

до яких відносять заходи припинення, заходи процесуального забезпечення, відновні заходи і заходи покарання або стягнення¹[110].

Отже, ми навели основні точки зору, які домінують в адміністративно-правовій літературі щодо видів адміністративного примусу. Правда, мова тут іде про адміністративний примус взагалі, але види примусу, який застосовується міліцією, в цьому плані нічим від них не відрізняються. І все ж, залишається запитання, яка точка зору найпереконливіша? Щоб відповісти на нього, здійснимо власну спробу класифікації заходів адміністративного примусу, який застосовується в правоохоронній діяльності міліції.

Перш за все, в основу класифікації заходів адміністративного примусу має бути покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. Дослідження усталених внутрішніх зв'язків, які існують в логічній системі "адміністративний примус", доцільно здійснити за допомогою інструментаря наукової класифікації. Слід зазначити, що класифікація (лат. *classis* "розряд" + *facio* "роблю, розкладаю") як процес, первісно, за своєю суттю, внутрішньо запрограмована на позначення двох категорій дій: по-перше, процесу розкладання на класи і, по-друге, результату цього процесу – визначення системи співпідрядних понять (класів об'єктів) якоїсь галузі знань²[422]. Додатково зішлемось на точку зору В.А. Юсупова, який пропонує в основу класифікацій правозастосувальних актів включати такі чотири правила поділу об'єму поняття, як: а) наявність однієї й тієї ж підстави; б) рівність об'єму всіх членів класифікації об'єму класу, що класифікується; в) необхідність взаємного виключення одне одним окремих членів класифікації; г) логічна безперервність поділу на підкласи³[448].

Аналізуючи заходи адміністративного примусу, правильним, на думку дисертанта, є підхід до їх класифікації не тільки з точки зору мети, способу забезпечення правопорядку, але й з урахуванням чисто правових факторів, які в сукупності можуть становити критерій для більш детальної класифікації цих заходів. У зв'язку з цим ми вважаємо, що під час розроблення критеріїв класифікації заходів адміністративного примусу необхідно враховувати всі обставини, пов'язані з правовою регламентацією підстав, умов, порядку і кінцевої мети їх застосування. Звідси випливає класифікація заходів адміністративного примусу за більш широким колом ознак: а) способом забезпечення правопорядку; б) метою застосування; в) фактичними підставами застосування; г) правовими наслідками застосування; д) процесуальними особливостями здійснення тощо. За своїм значенням вони нерівнозначні, але в сукупності дають підстави для чіткого відмежування різних заходів адміністративного примусу один від одного.

Відповідно до цього заходи адміністративного примусу, які застосовуються міліцією, можна розділити на три групи: заходи, спрямовані на попередження правопорушень (їх найточніше назвати адміністративно-запобіжними); заходи, застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки (заходи адміністративного припинення); і заходи адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення). На думку дисертанта, це найбільш чітко відображає правоохоронне призначення адміністративного примусу. До того ж, вони відрізняються за всіма наведеними вище ознаками.

Заперечення Д.М.Бахраха проти існування адміністративно-запобіжних заходів, які він зараховує до заборон, норм права, оскільки їх звернено не до окремої особи, а до всіх (або багатьох) громадян, ґрунтується на тому, що загальні заборони, на думку автора, не викликають конкретних правовідносин, а поза конкретних правовідносин не може бути примусу¹[146]. Таку позицію не можна визнати беззаперечною, оскільки адміністративно-запобіжні заходи можуть застосовуватися як до груп громадян, так і до окремих осіб (наприклад, перевірка документів, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, тощо).

Погляди дослідників адміністративного примусу на існування адміністративно-відновних заходів неоднозначні. Найпопліднішим прихильником існування зазначеного виду адміністративного примусу є Д.Н.Бахрах. До цих заходів часто зараховуються заходи припинення, оскільки вони часто застосовуються для ліквідації шкідливих наслідків, заподіяних правопорушенням, відновлення порушеного правопорядку.

У літературі висловлено серйозні заперечення проти віднесення зазначених заходів до правовідновних. На думку дисертанта, варто визнати більш переконливою позицію багатьох вчених, які вважають, що правовідновлення як основна мета адміністративному примусу не властиве. Аналіз цих заходів показує, що до них віднесено різногалузеві заходи примусу – цивільно-правові, фінансово-правові, кримінально-процесуальні, тому адміністративним примусом їх вважати не можна.

Деякі вчені-адміністративісти висловлюють думку про існування ще однієї самостійної групи заходів адміністративного примусу – заходів адміністративно-процесуального забезпечення (примусу)¹[245; 366]. Не вдаючись на разі до детального аналізу зазначених заходів, вважаємо за необхідне зазначити, що така група заходів примусу реально існує, але вона є одним із видів заходів припинення, а не примусу взагалі, тобто, якщо визначити місце „заходів адміністративно-процесуального забезпечення” в системі адміністративного примусу, то це не вид примусу, а його підвид. До того ж, слід звернути увагу на дещо некоректне використання в цьому випадку терміна „адміністративно-процесуальне забезпечення”. Тим самим автори ніби ототожнюють адміністративний процес із провадженням в справах про адміністративні правопорушення, з чим не можна погодитися. Адміністративний процес складає велика кількість проваджень, в тому числі провадження щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів, провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення і провадження в справах про адміністративні правопорушення¹[144]. Тобто адміністративно-процесуальними є всі заходи адміністративного примусу, оскільки діяльність щодо їх застосування і є адміністративним процесом.

Що стосується визначення видів адміністративного примусу В.К.Колпаковим, зауважимо, що перші дві групи ним названо практично однаково – „заходи адміністративного попередження” і „запобіжні адміністративні заходи”²[266], оскільки „попередження” і „запобігання” – це синоніми, а „запобіжні заходи” можна також назвати попереджувальними або профілактичними. Назва ж останнього виду примусу – „заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень” – взагалі не має ніяких меж, по суті це те ж, що і юридична відповідальність.

Як зазначалося, на сьогодні більшість вітчизняних адміністративістів підтримує поділ адміністративного примусу на заходи запобігання, припинення та стягнення. Суперечки часто викликає віднесення того чи іншого конкретного заходу до однієї з перших двох груп (види адміністративних стягнень визначено законом). Тому спробуємо сформулювати свою позицію з цього питання, не аналізуючи відмінні точки зору, про які мова піде в наступних розділах.

Адміністративно-запобіжними в літературі визнаються заходи, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин³[155]. До заходів цієї групи, які застосовуються міліцією, на думку дисертанта, належать: 1) перевірка документів; 2) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 3) огляд – особистий огляд і огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів; 4) відвідування підприємств, установ і організацій; 5) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; 6) внесення подань в державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 7) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); 8) обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на

окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 9) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; 10) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям.

Заходи адміністративного припинення – це засоби примусового переривання (припинення) протиправних діянь¹[135]. До них, на думку дисертанта, слід включити: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) доставлення порушника; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; 4) адміністративне затримання; 5) особистий огляд; 6) огляд речей; 7) вилучення речей і документів; 8) зупинку транспортних засобів; 9) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння; 10) заборону експлуатації транспортних засобів; 11) затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 12) обмеження або заборону проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах; 13) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; 14) адміністративне видворення іноземців за межі України; 15) застосування заходів фізичного впливу; 16) застосування спеціальних засобів; 17) застосування вогнепальної зброї.

Що стосується адміністративних стягнень, то міліція в наш час має право застосовувати тільки три їх види: попередження, позбавлення спеціального права і штраф.

На закінчення зауважимо, що наведена класифікація, як і будь-яка класифікація взагалі, є дещо умовною. Її мета – якнайповніше з'ясувати сутність тих чи інших заходів адміністративного примусу, підстав та порядку їх застосування міліцією.

1.4 Правові засади застосування міліцією адміністративного примусу

Практична реалізація міліцією заходів адміністративного примусу завжди пов'язана із обмеженням, причому, часто – досить суттєвим, прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб. У зв'язку з цим дуже актуальним і важливим є створення відповідних правових засад застосування цих заходів, тобто забезпечення належного його правового регулювання. Від досконалості нормативної регламентації процесу діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, чіткості приписів, наявності розвинутої системи законодавства в багатьох випадках залежить також ефективність зазначеної діяльності.

В загальній теорії права під правовим регулюванням розуміється результативний, нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб¹[122]; сукупність різних форм та методів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкувати цю поведінку встановленому у суспільстві правопорядку²[203]; впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, яке здійснюється за допомогою права і сукупності правових засобів³[381]. Визначаючи правове регулювання через категорію правового впливу, слід підкреслити, що останній – це досить широке поняття, яке характеризує право в дії, всі напрямки та форми впливу права на суспільне життя, в тому числі і на функціонування права як духовного фактору. І хоча остання із зазначених сторін функціонування права і правове регулювання взаємопроникають, вплив права як духовного (ідеологічного) фактору не є для нього специфічним за своєю природою. В принципі юридичний вплив в цьому розумінні, заснованому на особливостях права як форми суспільної свідомості, не відрізняється від впливу на суспільне життя інших духовних, ідеологічних форм та засобів (засобів агітації, пропаганди, морального виховання тощо).

Відтак, правовий вплив – це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей за допомогою неправових (психологічних, ідеологічних та ін.) механізмів. При цьому, якщо можна так сказати, діє не право як сукупність норм, а, скоріше, «дух права»¹[228].

Правове ж регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Своєрідність правового регулювання полягає в тому, що воно, по-перше, відповідно до своєї соціальної природи є таким різновидом соціального регулювання, який має цілеспрямований, організований, результативний характер, а, по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Іншими словами, правовому регулюванню, на відміну від загального духовного, ідеологічного впливу права, властиве те, що воно завжди здійснюється за допомогою особливого, властивого тільки праву механізму, покликаного юридично гарантувати досягнення мети, вираженої в правових нормах. Правове регулювання – це дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права²[228].

Таким чином, можна зробити висновок, що під *правовим регулюванням діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу* слід розуміти комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки міліції в зазначеній сфері, а також порядок їх реалізації.

Дослідження проблеми правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу передбачає, перш за все, з'ясування кола суспільних відносин, які в ній виникають, тобто визначення предмета правового регулювання. Ним охоплюються усі суспільні відносини, які об'єктивно, за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і в даних соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання. Найявністю специфічної групи суспільних відносин в зазначеній сфері, суб'єктами яких є посадові особи міліції, підприємства, установи, організації та їх посадові особи, а також громадяни, викликає необхідність їх нормативно-правової регламентації.

Суттєва особливість суспільних відносин, які регулюються правом, полягає також в тому, що вони можуть бути предметом правового впливу лише остільки, оскільки є вольовими відносинами, тобто виражаються у вольовій поведінці людей. Таким чином, безпосереднім предметом правового регулювання є вольова поведінка учасників суспільних відносин, поведінка, через яку тільки і можна здійснювати відповідний вплив.

Виходячи з цього, до предмета правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу можна віднести суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення цієї діяльності.

Від змісту і характеру предмета багато в чому залежать особливості змісту правового регулювання. На його специфіку впливають також елементи суспільних відносин – статус їх суб'єктів, особливості об'єктів тощо. Головна особливість правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу обумовлена саме специфікою суб'єкта цієї діяльності, яким є міліція.

Не менш актуальним, стосовно проблеми дослідження, постає питання методів правового регулювання, тому що з конкретним предметом правового регулювання пов'язаний відповідний метод, і їх єдність є цілком закономірною. Крім того, як свідчить нормотворча практика, ефективне регулювання можливе лише за умов суворой відповідності предмета та метода регулювання.

На відміну від предмета правового регулювання, який відповідає на запитання, що регулюється правовими нормами, метод правового регулювання вказує на те, яким чином регулюються ці відносини. Як зазначають І.М. Погрібний та А.М. Шульга, метод правового регулювання - це сукупність юридичних способів і прийомів, які використовуються в даній сфері суспільних відносин¹[348].

Розглядаючи методи правового регулювання як реальні юридичні явища, що одержують своє життя в межах галузей права, слід звернути увагу також на деякі первинні, початкові методи, які можна зобразити як виділені логічним шляхом найпростіші засоби регулювання, що визначають головне в правовому статусі суб'єктів, в їх початкових юридичних позиціях. Це, по-перше, централізоване, імперативне регулювання (метод субординації) і, по-друге, децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації). Першому властиві владно-імперативні засади, де одна сторона має державно-владні повноваження, інша ж є підпорядкованою. Другий базується на юридичній рівності сторін у відносинах, коли сторони мають право самостійно обирати варіант поведінки в межах, встановлених правовою нормою²[122].

В юридичній літературі встановлено, що тип правового регулювання, який лежить в основі того чи іншого методу, в найбільш загальному вигляді визначає вихідні прийоми правового регулювання, можливості і межі діяльності суб'єктів права, способи їх дій на основі або загального дозволяння, або конкретних дозволів³[326].

За типами (деякі вчені називають їх режимом⁴[348]) методи розділяють на:

– загальнодозволений, який будується за принципом “дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом”;

– спеціально-дозвільний, в основі якого лежить принцип “дозволено лише те, що прямо передбачено законом”¹[381].

Вид та методи правового регулювання, закріплені законодавством, визначаються не тільки предметом. Вони залежать також від завдань, цілеспрямованих інтересів держави в цій сфері, які об'єктивно обумовлені існуючими матеріальними умовами життя. В умовах адміністративно-командної системи, як відомо, переважали обмежувальні законодавчі установлення. Це означало, що для громадян та інших суб'єктів, які вступали у відносини з органами державної влади, діяв, в принципі, дозвільний порядок. Вони, в цілому, мали тільки ті права, які прямо формулювались в конкретному нормативному акті. Функції, компетенція ж органів державної влади не ставилися в чіткі законодавчі рамки. Вони діяли, як правило, в загальнодозволеному порядку.

Використання зазначеного методу регулювання діяльності Української держави характеризує її політико-правову атмосферу, реально демонструє тенденцію створення нового законодавства України. Але не менш важливим засобом становлення якісно нового законодавства України є вдосконалення дозвільного регулювання, поширення сфери його дії перш за все на тих, хто має владні повноваження. Сказане цілком стосується діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, для регулювання якої використовуються як загальнодозволений, так і дозвільний методи.

Виходячи з положень загальної теорії права, досліджувати питання правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, провести їх аналіз системно, глибоко та всебічно можна, тільки звернувшись до проблеми механізму правового регулювання.

Вперше в юридичну літературу термін “механізм правового регулювання” запровадив та розкрив його зміст С.С. Алексєєв. Він визначає його як систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні

відносини, і відносить до його елементів юридичні норми, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, акти застосування права, а також деякі додаткові елементи – індивідуальні акти, правоположення практики тощо¹[122]. Тобто до цього переліку включаються всі правові явища, які справляють певний регулюючий вплив на суспільні відносини.

В юридичній літературі звертається увага на те, що категорія механізму правового регулювання є досить місткою і багатогранною, такою, яка допускає різні підходи і дозволяє розглядати її в різних аспектах. Головне ж, в чому виявляється його зміст, – це переведення правових приписів у впорядкованість суспільних відносин²[326]. Зазначений механізм включає три головні стадії:

- стадію формування і загальної дії юридичних норм, яка передбачає тісний зв'язок права з державою, єдність і взаємозв'язок права і держави за одночасної їх відносної самостійності;

- стадію виникнення на основі юридичних фактів у конкретних суб'єктів прав та обов'язків – правовідносин як індивідуалізованої міри поведінки. Цій стадії нерідко передує факультативна стадія – застосування права, без якої правовідносини виникнути не можуть. Вона має місце тоді, коли існує правова патологія в формі спору про право або правопорушень; здійснюється оперативно-виконавча, державно-владна організуюча діяльність;

- стадію реалізації прав та обов'язків, здійснення їх у практичній поведінці, діяльності суб'єктів права.

На думку І.М. Погрібного та А.М. Шульги, ефективність механізму правового регулювання можлива лише тоді, коли дотримуються усі заборони, виконуються обов'язки і використовуються права в межах дозволеного, а юридичні норми застосовуються у суворій відповідності з принципами та вимогами законності¹[348].

З'ясування сутності та змісту правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу неможливе без детальнішого аналізу такого поняття як "правові засоби". Застосування цього терміна в юридичній літературі останніх років, як зазначає С.С.Алексєєв²[122], може створити враження, що мова йде про якийсь особливий клас правових явищ. Разом з тим правові засоби не утворюють якихось особливих, принципово відмінних від традиційних, зафіксованих в загальноприйнятому понятійному апараті явищ правової дійсності. Це весь діапазон правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони виокремлюються і розглядаються не з позицій потреб юридичної практики, а з позицій їх функціонального призначення, тих рис, які характеризують їх як інструменти вирішення певних соціальних завдань.

Отже, питання правових засобів – це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого бачення в чітко визначеному ракурсі – їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів вирішення соціальних завдань. Іншими словами, перед нами ті ж, наприклад, юридичні норми, заходи заохочення, санкції, але які постають як функціональні явища, інструменти реалізації сили, цінності права.

Правові засоби – це не просто інструменти вирішення тих чи інших соціальних завдань, що існують поряд з іншими і допускають різні альтернативи. Соціально-політичний смисл постановки проблеми про правові засоби полягає в тому, що вони є не тільки соціальною необхідністю, своєрідною об'єктивною закономірністю, але і оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, які стоять перед суспільством, способом, що виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин.

Що розуміється під використанням правових засобів в практичному житті? Це означає так застосовувати юридичний інструментар для вирішення різних соціальних завдань, щоб було досягнуто ефекту, який реалізує соціальну цінність, силу права, його місію бути стабілізуючим фактором, фактором, що приборкує та утихомирює і в результаті цього забезпечує: а) надійність та стійкість відносин, що складаються; б) кореляцію регулювання із суб'єктивними правами; в) сувору регламентацію і в той же час гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; г) комплекс способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; д) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми і механізми, націлені на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях. Правові засоби можуть співпадати, а можуть і не співпадати з феноменами, які традиційно виділяються в юридичній науці. Але як би то не було, в усіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу¹[122].

Щодо конкретних суспільних відносин правове регулювання здійснюється за допомогою таких прийомів або способів: дозволу, зобов'язування, заборони²[381; 228].

Дозвіл полягає у наданні суб'єкту права на здійснення певних дій. Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього засобу може бути норма ст. 11 Закону України «Про міліцію», яка надає право на застосування заходів адміністративного примусу.

Дозволяння у праві – суб'єктивне юридичне право, яке зводиться тільки до права вимагати. І з цього приводу дозволяння інтерпретується через “дозволену поведінку”. Право вимагати обмежене тільки юридичною сферою, воно становить лише необхідний елемент у юридичних механізмах, які забезпечують належне виконання позитивних зобов'язань. Дозволяння набувають юридичного характеру тоді, коли вони виражені в уповноважувальних нормах. Тим самим юридичні дозволяння окреслені чіткими межами, які відокремлюють їх від свавільних дій.

Зобов'язування становить юридично закріплену необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах. Це, наприклад, покладення на міліцію обов'язку застосовувати силу тільки в крайніх випадках, коли використання інших засобів не дало бажаного результату, обов'язків щодо процесуального оформлення ряду заходів адміністративного примусу тощо.

Позитивні зобов'язування опосередковуються односторонніми правовідносинами, в яких одна сторона обтяжена юридичним обов'язком виконувати активні дії, а інша – має право вимагати, а у випадку невиконання – має право домагання забезпечення реального виконання юридичного обов'язку. По суті, позитивні зобов'язування реалізуються через приписи уповноважених державних органів. Таким чином, позитивні зобов'язування утворюють той прошарок правової матерії, який ближче до тих частин, де право не тільки контактує з державною владою, а й “змішане” з нею, перебуває у зоні її домінування. З іншого боку, у розвиненій юридичній системі позитивні зобов'язування як явища державної влади не тільки “проходять” через право, набувають властивості і особливості юридичного регулювання, а й принципи і цінності правової форми, яка склалася переважно на основі дозвільного регулювання.

Заборона, з регулятивного боку, виражається у юридичних обов'язках, але ці обов'язки мають пасивний характер, тобто обов'язок утримуватись від певних, визначених дій. Як приклади заборон можна назвати заборону застосовувати спеціальні засоби і вогнепальну зброю до вагітних жінок і малолітніх тощо. Заборона юридично опосередкована у забороняючих нормах, які реалізуються у формі дотримання, в основному, під загрозою застосування юридичної відповідальності. Найважливіші особливості юридичних заборон виражені у їх органічному зв'язку із юридичними

дозволяннями. За допомогою заборон визначаються межі дозволянь та з використанням юридичних засобів забезпечуються, гарантуються свободи поведінки суб'єктів.

Засоби правового регулювання (дозвіл, зобов'язування, заборона) з найбільшою ефективністю досягають своєї мети лише в тісному взаємозв'язку.

Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають нормативну основу, серцевину механізму правового регулювання¹[381]. Нормативна регламентація процесу діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу відіграє в ньому важливу роль, тому що ефективність правового регулювання в багатьох випадках залежить від досконалості його правової основи, чіткості приписів, наявності розвиненої системи законодавства.

Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою і визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин²[381; 326]. Норми права містяться, головним чином, в нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої або судової (маються на увазі акти Конституційного Суду України) влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, внаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про її доцільну зміну.

Джерела, в яких закріплюються норми права, що регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, дуже різноманітні. В правовому регулюванні зазначеної діяльності міліції провідна роль належить, звичайно, нормам Конституції України. Це пояснюється, в першу чергу, властивостями та особливостями Конституції як нормативно-правового акта.

Термін “конституція” походить від латинського *constitutio* – устрій¹[386]. Конституція – це нормативно-правовий акт чи група таких актів, де знаходять своє відображення і закріплення основні засади державного та суспільного ладу, державно-територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ, права і свободи людини і громадянина, форми здійснення народовладдя, поділ і організація державної влади та місцевого самоврядування²[301].

Конституція України як головний юридичний акт країни закріплює і регулює найважливіші сторони життя суспільства і держави. Конституція має усі властивості закону, є частиною чинного права, але частиною особливою. Її особливість полягає в тому, що вона не просто закон, а Основний Закон. Конституція як головний елемент чинного права є і його вершиною, і його стрижнем, і базою поточної правотворчості. Вона – найбільш стабільний юридичний акт, що має найвищу юридичну силу.

Таке положення Конституції в правовій системі, її особлива юридична природа обумовлені, в першу чергу, характером і колом суспільних відносин, які вона покликана регламентувати. Такого широкого предмета правового регулювання (суспільні відносини, пов'язані із закріпленням основ державного ладу, найважливіших державних інститутів, суспільного устрою, основ правового статусу громадян, системи власності, соціально-економічних і політичних відносин тощо) не має жоден інший нормативний акт, крім Основного Закону.

Діючи безпосередньо, норми Конституції в той же час знаходять, в разі необхідності, розвиток і конкретизацію в нормах, встановлених іншими джерелами права. Це пояснюється тим, що Конституція нерідко визначає лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачає початкову регламентацію цих відносин, містить відправні засади для галузей права. Така властивість, перш за все, загальнорегулюючих конституційних норм. Завдання наступної правотворчості – детальна

регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав і обов'язків суб'єктів права для більш повного втілення конституційних принципів і цілей в практику. Звідси випливає, що Конституція є також юридичною базою всього поточного законодавства.

Прийняття Конституції дає поштовх і створює необхідні умови для прискореної роботи щодо прийняття систематизованих правових актів, передусім – кодексів. У політичній сфері реалізація Конституції потребує проведення судової і адміністративної реформ¹[285]. Конституції держави властива також велика об'єднавча сила щодо охоплення усіх верств населення, всіх політичних сил процесом досягнення порозуміння у суспільстві, якщо й не з усіх, то з переважної більшості спірних питань²[332].

Конституційні норми відрізняє, крім того, найбільша стабільність, що обумовлено предметом конституційного регулювання. Конституція покликана регламентувати найбільш важливі суспільні відносини. Стабільність не означає, проте, незмінності. Зміни, що настають в ході соціально-політичного і економічного розвитку суспільства, обумовлюють удосконалення конституційних положень, їх уточнення, зміни. Тим самим забезпечується поєднання стабільності і динамізму в конституційному регулюванні в ім'я суспільного прогресу. З цим пов'язаний і особливий порядок прийняття і зміни Конституції.

Такі лише деякі, найважливіші характерні риси і особливості Конституції як Основного Закону держави. Тепер же звернемо увагу на ті положення Конституції України, які мають безпосереднє значення для діяльності щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює діяльність міліції в зазначеній сфері. Однак в Конституції закріплено загальні засади діяльності державних органів, основною з яких є законність. Органи державної влади, їх посадові особи, визначено в ст.19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Конституцією (ст.3) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Права і свободи останньої, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення цих прав і свобод є її головним обов'язком. Все сказане повною мірою стосується також і діяльності міліції. Адже застосування нею заходів державного примусу, в тому числі адміністративного, – не самоціль, воно необхідне для виконання завдань та функцій, покладених на цей орган, серед яких найважливішим є забезпечення прав і свобод громадян, прав та законних інтересів інших суб'єктів суспільних відносин, а також інтересів держави Україна. Тобто, значення Конституції для регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу полягає, передусім, в тому, що ця діяльність має здійснюватися відповідно до закріплених Конституцією загальноправових принципів – верховенства права, законності, дотримання прав і свобод громадян, гуманізму тощо.

Важливим є також закріплення і гарантування в Конституції основних прав і свобод громадян, з реалізацією яких дуже часто пов'язана зазначена діяльність міліції, точніше буде сказати – ці права і свободи може бути обмежено міліцією, звичайно, відповідно до закону. Мова йде про права і свободи, закріплені ст.ст. 27 (право на життя), 29 (право на свободу та особисту недоторканність), 30 (право на недоторканність житла), 33 (свобода пересування), 41 (право власності) тощо. У зв'язку з цим, як уявляється, потребує уточнення положення, закріплене ч.1 ст. 64 Конституції, відповідно до якої конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених **Конституцією України** (виділено нами – **А.К.**). На думку дисертанта, підстави та порядок таких обмежень має встановлювати не Конституція, а закон, що в наш час відповідає дійсності.

Оскільки норми Конституції України нерідко визначають лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачають початкову регламентацію цих відносин, містять відправні засади для галузей права, завдання наступної правотворчості – детальна регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав і обов'язків суб'єктів права для більш повного втілення конституційних принципів у практику. Сказане стосується також діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Тому центральне місце в механізмі правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу займають норми законів та інших законодавчих актів України. Причому, їх значення в ході становлення правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої¹[381]. Верховенство закону виявляється, в першу чергу, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, тому що закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Підкреслюючи значення закону в системі правового регулювання, необхідно мати на увазі, що термін «закон» в цьому випадку вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміють всі нормативні акти, які мають юридичну силу закону, або, іншими словами, законодавчі акти. До них, крім власне законів, належать основи законодавства, кодекси, тобто акти, які приймаються Верховною Радою України (наприклад, Основи законодавства про охорону здоров'я²[36], КпАП, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ³[35] тощо).

Для правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу першочергове значення мають такі законодавчі акти як закони України «Про міліцію», «Про дорожній рух»⁴[18], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»¹[29], «Про боротьбу з корупцією»²[24], «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»³[30], «Про правовий режим надзвичайного стану»⁴[37], Кодекс про адміністративні правопорушення та ін.

Найважливішу роль у системі законодавчих актів, які регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, відіграє, звичайно, Закон України «Про міліцію». Незважаючи на те, що цей Закон багато в чому потребує удосконалення, він, в основному, досить повно закріпив права міліції, в тому числі в зазначеній сфері, які дозволяють виконувати покладені на неї завдання та функції.

У Законі, зокрема, закріплено систему заходів адміністративного примусу, які має право застосовувати міліція. Деякі права міліції в цій сфері визначено лише в загальному плані, деталізуються ж вони в інших законодавчих та підзаконних актах (наприклад, права щодо здійснення нагляду за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, закріплено в Законі «Про дорожній рух»). Тому деякі автори навіть висловили думку про те, що лише окремі норми Закону «Про міліцію» є нормами прямої дії⁵[350], з чим, на думку дисертанта, важко погодитися. Наприклад, в Законі чітко визначено підстави перевірки документів, обмеження чи заборони руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів тощо. Якщо ж говорити про такі виняткові заходи як застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, то підстави подібного застосування врегульовано виключно Законом «Про міліцію».

Окремо слід сказати про Кодекс України про адміністративні правопорушення, який детально регулює підстави та порядок застосування міліцією адміністративних стягнень, а також ряду заходів адміністративного припинення (заходів забезпечення провадження). Цей Кодекс було прийнято ще за союзних часів, тому багато його положень потребують переосмислення. В наш час ведеться робота з підготовки проекту нового КпАП, в ньому має бути враховано зміни, які сталися в суспільному житті України, про що мова піде пізніше.

Нормативні акти, які видаються Президентом України та Урядом, є підзаконними, тобто вони приймаються на основі і на виконання законів і не повинні їм суперечити. В юридичній літературі вироблено поняття похідної нормотворчості, яке означає, що одні нормативні приписи зумовлюються іншими, як правило, законодавчими приписами, розвивають їх зміст¹[229; 349]. Саме такими є більшість правових норм, закріплених в актах Президента та Уряду України, а також в інших підзаконних актах.

Серед актів Президента України, які мають певне значення для правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, можна назвати, наприклад, Указ Президента України від 17 жовтня 2000 р., яким затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України²[45]. В ньому визначено повноваження МВС в різних сферах, закріплено обов'язковість його рішень у випадках, передбачених законодавством, для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями та громадянами, а також вирішено деякі інші важливі питання.

Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади – також встановлює ряд правил застосування міліцією заходів адміністративного примусу. Зокрема, Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р.¹[47], детально регулюють порядок застосування зазначених засобів, а також встановлюють їх вичерпний перелік.

Основна кількість правових норм, які регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, міститься у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України. Проблеми відомчої правотворчості вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Здебільшого ці акти одержують критичні відгуки. Представники крайнього негативного ставлення до відомчих актів взагалі не вважають їх джерелами права, принизливо називаючи «бюрократичним звичаєвим правом», яке не передбачене і не санкціоноване законом²[400]. Разом з тим норми відомчих актів складають більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність міліції. Закон «Про міліцію», інші законодавчі акти частіш за все визначають повноваження міліції лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації практично неможливо. У цьому і полягає значення відомчого правового регулювання.

Варто звернути увагу також на те, що кожен вид нормативних актів має свій рівень та обсяг правового регулювання, тобто, існує тісний взаємозв'язок між юридичною силою нормативних актів і колом суспільних відносин, які вони регулюють. Незважаючи на те, що становлення правової держави вимагає розширення сфери регулювання суспільних відносин законом, законодавче регулювання не може охопити всі ці відносини. Те ж саме можна сказати і про нормативні акти Президента і Кабінету Міністрів України.

Що ж стосується санкціонування відомчої правотворчості, то в ст. 4 Закону «Про міліцію» нормативні акти МВС України прямо названо серед інших актів, які є правовою основою діяльності міліції. Зрозуміло, що ці акти є підзаконними і повинні відповідати всім нормативним актам, які мають вищу щодо них юридичну силу.

Останнім часом вжито певних заходів щодо удосконалення відомчого регулювання, з цією метою запроваджено державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р.¹[44] Державній реєстрації підлягають нормативні акти будь-якого виду, якщо вони зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Органи юстиції, на які покладено здійснення державної реєстрації зазначених актів, при цьому контролюють відповідність їх чинному законодавству. Значення державної реєстрації полягає в тому, що відомчий нормативний акт може набути чинності лише

через 10 днів після реєстрації. Порядок реєстрації детально врегульовано відповідним Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р.²[52]

Значну роботу щодо удосконалення правового регулювання проведено останнім часом в МВС України. Так, наказом від 15 січня 1993 р. № 11 на виконання вимог зазначених Указу Президента та Положення про державну реєстрацію нормативних актів передбачено порядок розробки проектів нормативних актів МВС України, вимоги до проектів, їх узгодження, затвердження тощо. Нормотворча діяльність МВС України велась також в напрямку визначення порядку застосування заходів адміністративного примусу. В зазначеній сфері важливе значення мають, перш за все, Інструкція з організації роботи чергової частини органів внутрішніх справ, затверджена наказом МВС України від 18 серпня 1992 року № 485, Інструкція з організації роботи дільничного інспектора міліції, затверджена наказом МВС від 14 жовтня 1999 р. № 802, Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затверджена наказом від 21 серпня 1998 р. № 622, та ін.

Звичайно, невірно було б стверджувати про відсутність проблем у відомчому правовому регулюванні діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, і в подальшому на них ми ще неодноразово будемо звертати увагу. Проте, є одна проблема загального плану, на якій слід зупинитися зараз. Мається на увазі деяке нігілістичне ставлення працівників міліції в повсякденному житті до законів і надання переваги відомчим актам. Автору неодноразово доводилось навіть чути від практичних працівників таке формулювання: «Інструкція, якою введено в дію «Закон...». Очевидний правовий абсурд, але в реальному житті, якщо норми відомчого нормативного акта містять положення, які суперечать вимогам закону (що буває не так вже і рідко), можна не сумніватися, що застосовано буде відомчий акт. Пояснюється це, на думку дисертанта, не тільки і не стільки нехтуванням працівниками міліції законодавчими приписами, скільки існуючою практикою вимагання виконання відомчих наказів та вказівок, надання звітності щодо їх виконання, а також встановленням і реалізацією конкретної відповідальності за це.

Правову основу діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу становлять також міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Конституція України (ст.9) проголошує, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, поважає загальновизнані принципи міжнародного права. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України і є обов'язковими для виконання державними органами, юридичними і фізичними особами. Це правило знайшло відображення також в Законі «Про дію міжнародних договорів на території України»¹[16], в якому визначено, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. До таких документів належать, наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р.²[83], Звід принципів захисту всіх осіб, які підлягають затриманню або ув'язненню у будь-якій формі, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 9 листопада 1988 р.³[88], Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведіння і покарання (1984 р.)⁴[84], Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті Конгресом ООН щодо попередження злочинності і поведіння з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 р.⁵[89], тощо.

Основоположним документом в цьому плані є Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку. У ньому, перш за все, чітко визначено поняття

посадових осіб щодо підтримання правопорядку. Це ті особи, які виконують поліцейські функції, особливо функції щодо арешту або затримання. В країнах, в яких поліцейські функції виконуються військовою владою як у формі, так і без неї або державними силами безпеки, під визначення посадових осіб щодо підтримання правопорядку підпадають співробітники таких служб.

Неодноразове узагальнення комісіями з прав людини ООН практики застосування посадовими особами сили і вогнепальної зброї на Конгресах ООН з проблем попередження злочинності та поведження з правопорушниками змусило цей міжнародний орган розробити й прийняти Основні правила застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами щодо підтримання правопорядку. В цьому документі дається роз'яснення терміна "крайня необхідність"; визначаються умови застосування вогнепальної зброї, поведінка владних структур щодо зведення до мінімуму застосування вогнепальної зброї і заміни її спецзасобами, форми контролю за посадовими особами, які застосували зброю, питання підготовки посадових осіб до професійного володіння вогнепальною зброєю і спецзасобами; процедурні питання у випадках застосування вогнепальної зброї тощо.

Разом з тим в наш час норми міжнародного права у внутрішніх правовідносинах використовуються ще досить рідко, тому говорити про них як про правову основу діяльності міліції означає, на думку дисертанта, видавати бажане за дійсне.

Аналіз системи джерел правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу свідчить про те, що в наш час воно здійснюється без врахування існування цього примусу як самостійного адміністративно-правового інституту. На думку дисертанта, цей інститут адміністративного права повинен мати джерелом відповідний спеціальний закон, який би врегулював основні положення адміністративного примусу, підстави та порядок застосування ряду заходів, які не належать до адміністративних стягнень. Це дозволило б значно поліпшити правове регулювання адміністративного примусу та діяльності міліції щодо його застосування. Для проміжного вирішення цієї проблеми можна запропонувати в Законі «Про міліцію» виділити окремий розділ, в якому було б об'єднано норми, що визначають повноваження міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу (в чинному Законі спеціальний розділ присвячено лише застосуванню окремих з таких заходів – фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї).

Крім правових норм до системи правового регулювання належать також правовідносини та акти реалізації прав і обов'язків. Оскільки застосування міліцією адміністративного примусу регулюється адміністративно-правовими нормами, правовідносини, які при цьому виникають, є також адміністративними. Особливості адміністративних правовідносин полягають, перш за все, в тому, що в них завжди беруть участь органи виконавчої влади або їх представники, яких наділено владними повноваженнями щодо здійснення виконавчо-розпорядних функцій. Крім цього, адміністративні правовідносини можуть виникнути з ініціативи будь-якої із сторін, згода іншої сторони не вимагається. Конфлікти, спори, які виникають між сторонами таких правовідносин, вирішуються, як правило, в адміністративному порядку. Відповідальність за неналежне виконання сторонами обов'язків настає перед державою¹[257].

Для регулювання адміністративно-правових відносин властиве юридичне панування або владні приписи, які походять від правомочного суб'єкта управління. Ці приписи носять односторонній характер, в них висловлюється воля суб'єкта управління, тому адміністративні правовідносини ще називають відносинами влади і підпорядкування.

Саме такими владними суб'єктами є працівники міліції у правовідносинах, які виникають з приводу застосування ними заходів адміністративного примусу, про обов'язки і права яких щодо застосування цих заходів та акти їх реалізації мова піде далі.

Висновки до розділу I

1. Завдання щодо побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, закріплене в ст. 1 Конституції, передбачає утворення відповідного державного апарату, діяльність якого повною мірою забезпечувала б виконання завдань та функцій, що стоять перед сучасною державою. На виконання однієї з цих функцій – правоохоронної – спрямовано специфічний вид державної діяльності – правоохоронну, яка здійснюється спеціальними органами, що одержали назву правоохоронних. Одне з провідних місць серед останніх займає міліція.

2. В Законі „Про міліцію” її не зовсім точно названо „органом”. Насправді ж органом є не вся міліція, а суб’єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний орган, наприклад, міське відділення міліції. Сама ж міліція є формуванням, системою, певною державною структурою, яка складається із сукупності органів, установ і підрозділів, що діють на всій території держави і взаємодіють між собою.

3. В основі виділення міліції як самостійного державного інституту мають лежати засоби її діяльності. Такими засобами, право на використання яких має будь-яка поліція, є озброєність, безпосередній примус, сила, причому в широкому розумінні – від простого дотику до насильницького позбавлення життя. Надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов’язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони. В кінцевому підсумку серцевина всіх повноважень міліції полягає в праві насильно змушувати невизначене коло осіб що-небудь зробити чи, навпаки, утриматися від якихось дій. Власне, для цього суспільство, яке усвідомлює, що механізми соціальної саморегуляції спрацьовують далеко не завжди, і має міліцію.

4. Міліція, на думку дисертанта, становить професійне озброєне формування виконавчої влади, яке утворюється для вирішення завдань щодо захисту життя, здоров’я, прав і свобод кожної людини, законних інститутів суспільства і держави від протиправних посягань з можливим застосуванням заходів безпосереднього примусу.

5. Одним з основних, найважливіших напрямків діяльності міліції щодо охорони правопорядку є адміністративна діяльність. 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.

6. Методи адміністративної діяльності міліції досить різноманітні. Найвагомішими серед них є переконання та примус, які визнаються також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому.

7. В законодавстві України відсутнє не тільки визначення адміністративного примусу, в нормативних актах термін „адміністративний примус” взагалі не зустрічається, мов би він як правове явище і не існує. Лише інколи вживається термін „адміністративний вплив”, який, на думку дисертанта, не можна цілком ототожнювати з примусом. Іншими словами, термін „адміністративний примус” не має, так би мовити, „офіційного статусу”, він використовується лише на доктринальному рівні.

8. Держава, уповноважені нею органи мають право застосовувати легалізований примус від імені всього суспільства, підкоряючи членів спільноти встановленим ним правилам, навіть якщо вони розходяться з їх переконаннями. З цією метою використовується державна влада, апарат держави. Легалізація примусу, насилля з боку держави здійснюється відповідно до правових норм, які встановлюються самою ж державою, але які, як передбачається, виражають інтереси всього суспільства і схвалені

ним. Право є не тільки засобом легалізації примусової діяльності держави, але й, як правило, засобом її легітимації.

9. Держава, державна влада і примус чи сила, насилля настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці терміни, поняття розглядаються неодмінно разом, як такі, що окремо існувати просто не можуть. Як підкреслював М. Вебер, якби існували соціальні утворення, яким було б невідоме насилля як засіб, тоді відпало б поняття "держави". Здійснення державної влади передбачає можливість використання примусу, але зовсім не означає реальне його застосування в кожному конкретному відношенні.

10. Висловлена Г.В.Ф. Гегелем ідея "другого примусу", який є зняттям „першого примусу”, формула "примус знімається примусом" є надзвичайно важливими з точки зору розуміння сутності державного примусу як реакції з боку держави на неправомірну поведінку ("перший примус"). Це стосується також і висновку про те, що абстрактний примус, тобто без аномалій, відхилень, порушень, є неправомірним.

11. Кожен вид примусу має свої специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність в системі державного примусу. Адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення. Таке визначення характерне також для адміністративного примусу, який використовується в правоохоронній діяльності міліції.

12. Класифікації заходів адміністративного примусу має передувати їх систематизація, тобто визначення заходів, які належать до нього. Відносячи той чи інший захід до числа адміністративно-примусових, необхідно, на думку дисертанта, виходити з того, що, по-перше, цей захід використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають в цій сфері державної діяльності; по-друге, він застосовується з метою охорони правопорядку, тобто попередження чи припинення правопорушень або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної); по-третє, застосовується такий захід саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; по-четверте, він застосовується до осіб, не підпорядкованих органу чи посадовій особі, який його використовує, і, по-п'яте, підстави та порядок застосування цього заходу встановлено адміністративно-правовими нормами.

13. Проблеми класифікації адміністративного примусу дотепер не одержали однозначного вирішення в наукових працях. Найбільш обґрунтованою, на думку дисертанта, є класифікація заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування. Ці заходи застосовуються з потрійною метою: а) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення утворення певної протиправної ситуації; б) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки; в) для покарання осіб, які вчинили правопорушення. Відповідно до потрійного призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення і адміністративні стягнення.

14. Практична реалізація міліцією заходів адміністративного примусу завжди пов'язана із обмеженням, причому, часто – досить суттєвим, прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб. У зв'язку з цим дуже актуальним і важливим є створення відповідних правових засад застосування цих заходів, тобто забезпечення належного його правового регулювання.

15. Під правовим регулюванням діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу слід розуміти комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки міліції в зазначеній сфері, а також порядок їх реалізації.

16. Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають нормативну основу, серцевину механізму правового регулювання. Джерела, в яких закріплюються норми права, що регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, дуже різноманітні. Центральне місце в механізмі правового регулювання цієї діяльності займають норми законів та інших законодавчих актів України. Кожен вид нормативних актів має свій рівень та обсяг правового регулювання, тобто, існує тісний взаємозв'язок між юридичною силою нормативних актів і колом суспільних відносин, які вони регулюють. Незважаючи на те, що становлення правової держави вимагає розширення сфери регулювання суспільних відносин законом, законодавче регулювання не може охопити всі ці відносини.

17. Аналіз системи джерел правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу свідчить про те, що в наш час воно здійснюється без врахування існування цього примусу як самостійного адміністративно-правового інституту. На думку дисертанта, цей інститут адміністративного права повинен мати джерелом відповідний спеціальний закон, який би врегулював основні положення адміністративного примусу, підстави та порядок застосування ряду заходів, які не належать до адміністративних стягнень. Це дозволило б значно поліпшити правове регулювання адміністративного примусу та діяльності міліції щодо його застосування. Для проміжного вирішення цієї проблеми можна запропонувати в Законі «Про міліцію» виділити окремий розділ, в якому було б об'єднано норми, що визначають повноваження міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу (в чинному Законі спеціальний розділ присвячено лише застосуванню окремих з таких заходів – фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї).

18. Крім правових норм до системи правового регулювання належать також правовідносини та акти реалізації прав і обов'язків. Оскільки застосування міліцією адміністративного примусу регулюється адміністративно-правовими нормами, правовідносини, які при цьому виникають, є також адміністративними. Для регулювання адміністративно-правових відносин властиве юридичне панування або владні приписи, які походять від правомочного суб'єкта управління. Саме такими владними суб'єктами є працівники міліції у правовідносинах, які виникають з приводу застосування ними заходів адміністративного примусу, в якому реалізуються їх права і обов'язки.

Розділ II

Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності міліції

2.1 Сутність, мета та підстави застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів

Серед заходів адміністративного примусу завдяки своїй профілактичній спрямованості, а саме з цього, як уявляється, починається процес правоохорони, адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються підрозділами міліції та іншими управлінськими структурами, займають чи не найважливіше місце. Адміністративно-запобіжні заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень.

Якщо заходам припинення і адміністративним стягненням в адміністративно-правовій літературі приділено певну увагу, то цього не можна сказати про заходи адміністративного запобігання. Зокрема, про заходи, які застосовуються в правоохоронній діяльності міліції, незважаючи на те, що їх практична значущість не викликає сумніву. В спеціальних дослідженнях, які стосуються проблем адміністративного примусу, дуже рідко можна зустріти аналіз специфічних рис адміністративно-запобіжних заходів, їх видів, практики застосування, ефективності дії тощо. У кращому випадку справа обмежується переліком цих заходів і їх короткою характеристикою. В той же час інтереси посилення боротьби з правопорушеннями вимагають більш детального дослідження правової природи цих заходів, механізму їх дії, підстав і процедур застосування, тому що все це дає необхідне уявлення про різноманітні елементи цих заходів, що, в свою чергу, дозволить найбільш правильно і ефективно застосовувати їх на практиці. В ході такого дослідження має бути насамперед сформульована юридична конструкція адміністративно-запобіжних заходів, визначено їх поняття. Чітке визначення поняття цих правоохоронних заходів дозволить, на думку дисертанта, обґрунтувати реальне їх існування, відмежувати їх від інших засобів, що входять до системи примусових заходів, визначити їх конкретне коло.

В наш час найчастіше під адміністративно-запобіжними заходами розуміються дії, спрямовані на попередження правопорушень і недопущення їх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання настанню обставин, що загрожують громадській і особистій безпеці громадян¹[108]. Інколи до цього додають необхідність боротьби із стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та іншими надзвичайними ситуаціями, проте не згадують про попередження правопорушень²[250; 112].

Зустрічаються також праці, в яких просто називаються заходи адміністративного попередження як заходи, не пов'язані з адміністративним проступком³[242] і застосовуються у зв'язку з особливою державною і суспільною необхідністю⁴[110], або визначається тільки їх мета⁵[247; 266] чи просто констатується факт самостійного існування адміністративно-запобіжних заходів⁶[105].

Найбільш повно свого часу сутність адміністративно-запобіжних заходів дослідив Ю.С. Рябов. Він визначає ці заходи як вказівки, що містяться в диспозиціях норм адміністративного права, реалізація яких здійснюється в примусовому порядку суворо на законних підставах уповноваженими органами держави (їх представниками) в разі настання певних обставин з метою попередження правопорушень і забезпечення громадської безпеки¹[368]. Однак, і з цим визначенням не можна повністю погодитися.

Як видно із зазначеного, в літературі практично відсутні єдині підходи до визначення адміністративно-запобіжних заходів, причому, в кожній із зазначених праць наголос робиться на інших аспектах цього правового явища: в одному випадку підкреслюється мета заходів, в іншому – відсутність проступків як специфіка підстав їх застосування, нарешті, Ю.С. Рябов, назвавши і примусовий порядок застосування, і попередження правопорушень та забезпечення громадської безпеки як мету застосування, чомусь ототожнює ці заходи з приписами правових норм. Проте жоден з авторів не наголошує на тому, про **що** ж іде мова, **чому** властива та чи інша мета, **що** має специфічні підстави застосування.

Тут потрібно просто повернутись до визначення сутності адміністративного примусу в цілому. Нагадаємо, що його поняття визначається через поняття **засобів впливу**, які застосовуються до певних об'єктів, тобто адміністративний примус є в першу чергу впливом, причому, різним за характером – моральним, майновим, особистісним, організаційним тощо. Відповідно, адміністративно-запобіжні заходи також є насамперед засобами впливу на певні об'єкти, їх застосування тягне для таких об'єктів певні наслідки, обмеження, незручності тощо.

З метою всебічного з'ясування сутності зазначених заходів зупинимось детальніше на аналізі їх характерних рис чи властивостей. Слід насамперед зазначити, що зміст адміністративно-запобіжних заходів частіш за все полягає у встановленні для відповідних суб'єктів обмежень і заборон²[112]. Причому, такі обмеження і заборони мають конкретну, персоніфіковану спрямованість, вони є результатом застосування правових норм, що відрізняє їх від заборон, закріплених в нормах права і адресованих невизначеному колу осіб. Наявність обмежувального характеру часто відображається навіть у назвах заходів, наприклад, заборона руху транспорту, тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості тощо.

Тут доречно нагадати позицію Д.М. Бахраха, який заперечує існування адміністративно-запобіжних заходів, які він зараховує до заборон, норм права, оскільки їх ніби-то звернено не до окремої особи, а до всіх (або багатьох) громадян, загальні ж заборони не викликають конкретних правовідносин, а поза конкретних правовідносин не може бути примусу¹[146]. Справді, примусові заходи застосовуються за допомогою індивідуальних актів застосування норм права, таке застосування можливе тільки в рамках конкретних правовідносин. Фактично тут суперечка йде про те, чи слід вважати діяльність державних органів щодо застосування запобіжних заходів, в тому числі міліції, встановленням загальправових заборон, тобто нормотворчою діяльністю, чи вона є правозастосовчою, заснованою на індивідуальних актах управління, які породжують конкретні правовідносини. На думку дисертанта, правозастосовчий характер такої діяльності не викликає жодних сумнівів. Незалежно від того, чи йде мова про особистий огляд пасажирів, адміністративний нагляд чи інші адміністративно-запобіжні заходи, мають місце індивідуальні акти застосування правових норм.

На відміну від загальправових заборон, які звертаються до невизначеного кола осіб і виконуються на основі волевиявлення цих осіб, тут має місце імперативна, категорично владна вимога до конкретної особи з боку органу управління, який сам визначає наявність умов, що є підставою для застосування відповідних примусових засобів. Діючи на основі спеціальних повноважень, передбачених у правових нормах, працівники міліції вступають в таких випадках у конкретні адміністративно-правові відносини з підвладним суб'єктом²[131]. Зазначені заходи, встановлюючи певні обмеження, заборони, є засобами забезпечення виконання громадянами та іншими суб'єктами своїх правових обов'язків¹[104].

Чи не найважливішою властивістю адміністративно-запобіжних заходів є їх профілактичний, попереджувальний характер, який відображено вже в самій назві цих заходів. Сутність профілактичного впливу запобіжних заходів, як справедливо зазначається в літературі, полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, а по-друге, в усуненні причин, що сприяють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які виключають протиправну поведінку²[266]. Слід також додати, що застосуванням адміністративно-запобіжних заходів в ряді випадків забезпечується виявлення правопорушень, завдяки чому також здійснюється профілактичний вплив.

Адміністративно-попереджувальні заходи не пов'язані із вчиненням правопорушень, їх використання допускається за відсутності останніх. Причому, це єдина група заходів державного примусу, фактичну підставу застосування яких не становить правопорушення. Вони їм запобігають, відвертають їх вчинення, тоді як застосування інших примусових заходів спрямовано проти винних у вчиненні правопорушень.

Адміністративно-запобіжні заходи є засобами примусового впливу на різних осіб. Як цілком обґрунтовано вважає більшість авторів, незважаючи на яскраво виражений профілактичний характер, подібні заходи здійснюються в примусовому порядку, тобто в процесі однієї реалізації владних повноважень і тому безпідставними є спроби вважати їх заходами, позбавленими елементів адміністративного примусу³[131].

Важливо також підкреслити характер юридичних наслідків, які настають внаслідок застосування адміністративно-запобіжних заходів. Такі заходи не є санкціями, тобто вони не є реакцією на протиправну поведінку, тому, звичайно, і не викликають властивих їй наслідків. Варто підтримати думку Ю.С. Рябова, який вважає, що якщо застосуванням санкцій, поряд з карою (покаранням), засуджується поведінка правопорушника, то застосуванням диспозицій, які містять вказівки на адміністративно-запобіжні заходи, особа не карається і її поведінка не засуджується. Фактом реалізації адміністративно-запобіжних заходів на особу покладається лише специфічний юридичний обов'язок, який має бути ним виконано¹[368].

Адміністративно-запобіжні заходи тісно пов'язані із заходами припинення і заходами стягнення. Зв'язок адміністративно-запобіжних заходів із заходами адміністративного припинення виявляється, перш за все, в тому, що вони в багатьох випадках є попередниками заходів адміністративного припинення. Адміністративно-запобіжні заходи взагалі мають багато спільного із заходами адміністративного припинення. В основному це стосується забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Так, огляд речей, особистий огляд можуть застосовуватися міліцією як адміністративно-запобіжні заходи і як заходи, спрямовані на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості для вирішення питання про притягнення порушника до адміністративної або кримінальної відповідальності (тобто як заходи адміністративного припинення). І хоча питання про віднесення огляду до того чи іншого виду адміністративного примусу має більше теоретичне, ніж практичне значення, не можна не помітити практичної значущості зазначеної проблеми, оскільки використання огляду регулюється цілою низкою законів України, а його застосування переслідує різну мету. Так, огляд, який застосовується відповідно до Закону України «Про міліцію», може бути і запобіжним заходом, і заходом припинення забезпечувального характеру, що переконливо довів О.М.Бандурка²[134].

Разом з тим адміністративно-запобіжні заходи виконують свої особливі правоохоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу, що і визначає їх самостійне місце в системі цих заходів. Зокрема, на відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи, тобто можливості для подальшого застосування до порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, адміністративно-запобіжні заходи не переривають наявне правопорушення, а попереджають, відвертають його вчинення (термін „запобігати” означає не допускати чогось заздалегідь, відвертати¹[322]).

На відміну від адміністративних стягнень, які є реакцією на вчинений адміністративний проступок, адміністративно-запобіжні заходи не містять у собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються, до того ж, їх використання часто зовсім не пов'язане з протиправною поведінкою конкретних осіб. Адміністративно-запобіжні заходи, не маючи карального характеру, не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування, а також інших обов'язкових ознак протиправного діяння.

Всі заходи адміністративного примусу, як зазначалося, переслідують власну мету. Вказівку на мету адміністративно-запобіжних заходів можна зустріти в багатьох літературних джерелах. Найчастіше автори називають два види мети, властивих зазначеним заходам: 1) недопущення, відвернення правопорушень; 2) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях²[247]. Певного уточнення потребує, на думку дисертанта, перший вид мети адміністративно-запобіжних заходів. Справа в тому, що частіш за все ця мета визначається просто як попередження правопорушень (інколи уточнюються види правопорушень – адміністративні проступки і злочини, з чим варто погодитися), але зустрічається обмеження такого попередження спеціальною превенцією, тобто наголошується на тому, що зазначені заходи спрямовані на попередження правопорушень з боку конкретного

суб'єкта¹[368]. Однак в ряді випадків метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є не попередження вчинення протиправних діянь з боку певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень. Наприклад, огляд пасажирів повітряних суден та їх багажу переслідує мету попередження порушень правил безпеки польотів цих суден. Тому попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень.

Що стосується забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях (соціального чи техногенного характеру або природного походження), то ця мета також сформульована в дуже загальному вигляді. Більш конкретно в цих випадках мова знову ж таки йде про недопущення можливих правопорушень, а також про відвернення їх негативних, шкідливих наслідків²[236].

Говорячи про підстави застосування адміністративно-запобіжних заходів, слід зазначити, що, на відміну від заходів стягнення і заходів припинення, які є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, запобіжні заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних надзвичайних обставин. У зв'язку з цим щодо адміністративно-запобіжних заходів частіше використовують термін не „підстави”, а „умови” застосування³[104; 162], хоча ці терміни, на думку дисертанта, є однопорядковими.

Такими умовами чи підставами можуть бути неодноразове вчинення адміністративних проступків (наприклад, взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки осіб, які систематично порушують громадський порядок), реальне припущення про намір особи вчинити правопорушення (огляд пасажирів та його багажу, транспортних засобів), неодноразове засудження до позбавлення волі (адміністративний нагляд), виникнення обставин, що загрожують громадській і особистій безпеці громадян (тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів) тощо⁴[368]. Для одних випадків підстави об'єктивно не залежать від суб'єкта і його поведінки. Так, наприклад, використання працівниками міліції транспортних засобів підприємств, установ, організацій має місце при виникненні необхідності переслідування злочинця працівниками міліції. Для застосування інших заходів такі підстави виникають у зв'язку з настанням умов, що хоча і не є результатом вчинення конкретного правопорушення особою, але безпосередньо пов'язані з її попередньою антигромадською поведінкою, що вказує на можливість вчинення нею правопорушень, наприклад, систематичне порушення громадського порядку і зловживання спиртними напоями (при взятті на облік і офіційному застереженні про неприпустимість протиправної поведінки), визнання особи особливо небезпечним рецидивістом, засудження до позбавлення волі за тяжкі злочини чи така поведінка в місцях позбавлення волі, яка свідчить про злісне небажання встати на шлях виправлення (при застосуванні адміністративного нагляду). Усе це свідчить про можливість вчинення особою правопорушень і необхідність застосування до неї профілактичних заходів впливу.

Застосування адміністративно-запобіжних заходів працівниками міліції пов'язане з виконанням ними специфічних обов'язків профілактичного характеру, і саме ця обставина відрізняє зазначені заходи від інших заходів примусу. Загроза суспільним і особистим відносинам, завдання їм шкоди, як справедливо зазначають Л.Л.Попов і О.П.Шергін, можуть виникнути не тільки внаслідок правопорушення, але і як перспектива завдання шкоди цим інтересам в результаті стихійного лиха, дій психічно хворих осіб і т. ін. Держава змушена тоді вдаватися до застосування примусових заходів щодо осіб, невинуватих у порушенні норм права; компетентні органи у встановлених законом випадках обмежують їх права¹[354].

Застосовуючи адміністративно-запобіжні заходи, працівники міліції створюють тим самим необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на суспільні відносини, які охороняються правом. Здійснений аналіз поглядів і позицій, які стосуються адміністративно-запобіжних заходів, дозволяє зробити висновок про об'єктивну необхідність виділення цих заходів як самостійного виду адміністративного примусу.

Із врахуванням цільового призначення, способу правоохоронного впливу на суспільні відносини і правових наслідків такого впливу обґрунтованим було б, на думку дисертанта, під адміністративно-запобіжними заходами розуміти заходи попередження і виявлення правопорушень, а також забезпечення громадської безпеки і характеризувати їх як адміністративно-правові заходи профілактичного впливу. Таке розуміння адміністративно-запобіжних заходів цілком прийнятне і для заходів, які використовуються в правоохоронній діяльності міліції.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються в правоохоронній діяльності міліції, становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин.

Стан законності і правопорядку в країні значною мірою залежить від належного виконання працівниками міліції покладених на них завдань і функцій. Ця обставина і є об'єктивною передумовою для використання ними всіх наявних засобів в боротьбі з правопорушеннями. Заходи адміністративно-запобіжного характеру – один з найпоширеніших каналів впливу адміністративного примусу взагалі і тих, що застосовуються міліцією в її правоохоронній діяльності, зокрема. Однак, основне їх значення полягає в тому, що багато з них попереджають, відвертають вчинення правопорушень – діянь, які завдають тої чи іншої шкоди суспільним відносинам. Давно відома істина, що державі легше і вигідніше попередити правопорушення, ніж бути змушеною карати за нього. Причому застосування адміністративно-запобіжних заходів сприяє профілактиці найрізноманітніших правопорушень, включаючи злочини.

Мету попередження конкретних правопорушень переслідують не всі адміністративно-запобіжні заходи. Багато з них виконують завдання забезпечення правопорядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин у разі виникнення епідемій, стихійних лих, проведення різних масових заходів тощо, коли ніякі інші заходи взагалі застосовуватися не можуть. Тобто лише застосування адміністративно-запобіжних заходів в цих випадках може бути виправданим.

Але і цим значення адміністративно-запобіжних заходів в правоохоронній діяльності міліції не вичерпується. Застосування багатьох із них сприяє реальному виявленню правопорушень (як приклади можна навести перевірку документів, проведення огляду тощо), встановленню особи правопорушника, а значить, і забезпеченню реалізації заходів адміністративної відповідальності (а інколи – і кримінальної). Використання деяких адміністративно-запобіжних заходів має загальнопревентивний характер, в інших же випадках вони забезпечують реалізацію працівниками міліції покладених на них завдань та функцій (наприклад, використання транспортних засобів, засобів зв'язку, які належать підприємствам чи організаціям), тобто також забезпечують можливість застосування інших заходів примусу. Сказане свідчить про те, що застосування адміністративно-запобіжних заходів відіграє важливу роль в повсякденній діяльності міліції щодо охорони правопорядку і боротьби з правопорушеннями.

Ефективність застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів визначається, перш за все, ступенем досягнення мети, яку має той чи інший захід¹[131]. Значення заходів, про які йдеться, саме і полягає в меті, яку вони переслідують. Перш за

все, і це головне, ці заходи покликані попереджати, відвертати правопорушення. Варто, однак, зазначити, що профілактична мета властива всім видам адміністративного та іншого примусу. Але інші, крім запобіжних, заходи цю мету досягають ніби побіжно, поряд із своєю власною метою. Для заходів, що розглядаються, профілактика правопорушень, навпаки, основна мета, а всі інші – додаткові, побічні. Такою додатковою метою адміністративно-запобіжних заходів можна вважати забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин, але і в цих випадках більш конкретною метою є недопущення вчинення правопорушень. Нарешті, використанням запобіжних заходів досить часто забезпечуються застосування інших заходів примусу, про що мова йшла вище.

Таким чином, адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією, характеризуються різними властивостями, переслідують різну мету, мають різний характер впливу та підстави чи умови застосування. Кожен із них має свою специфіку використання в правоохоронній діяльності міліції, і з'ясувати цю специфіку ми спробуємо в наступному підрозділі.

2.2 Види адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, підстави та порядок їх застосування

Законодавство України, як зазначалося, не закріплює систему заходів адміністративного примусу, в тому числі і систему адміністративно-запобіжних заходів (правда, Ю.П. Битяк і В.В. Зуй стверджують, що останні систематизовано в Законі України „Про міліцію”¹[162], хоча це означає, на думку дисертанта, видавати бажане за дійсне, оскільки в зазначеному Законі лише перераховано ряд прав міліції, які навіть примусом не названо), що породжує багато проблем як в теоретичному їх осмисленні, так і у практичному використанні. Донині нема єдності думок з приводу віднесення тих чи інших заходів до розряду адміністративно-запобіжних, тобто до визначення їх системи, також в адміністративно-правовій літературі. Це стосується і заходів, які застосовуються міліцією.

У вирішенні цього питання, на думку дисертанта, слід використовувати такі критерії: 1) такий захід не пов'язаний із вчиненням правопорушення, тобто виконує саме профілактичну роль; 2) порядок його застосування врегульовано саме адміністративним законодавством; 3) його застосування законодавством віднесено до компетенції міліції; 4) реалізація таких заходів обов'язково супроводжується державним примусом.

З приводу останнього критерію слід окремо сказати, що міліція виконує значний обсяг роботи щодо профілактики правопорушень, до якої можна віднести проведення різних бесід, лекцій, місячників тощо. Всі зазначені заходи охоплюються поняттям соціальної профілактики правопорушень, яка містить в собі як примусові, так і непримусові заходи. Предметом же цього дослідження є саме адміністративно-примусові заходи запобіжного характеру.

Аналіз чинного законодавства і практики його застосування дозволяє дисертанту назвати адміністративно-запобіжними заходами, які застосовує в своїй правоохоронній діяльності міліція: 1) перевірку документів; 2) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 3) огляд – особистий огляд і огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів; 4) відвідування підприємств, установ і організацій; 5) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; 6) внесення подань в державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 7) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); 8) обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 9) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць

позбавлення волі; 10) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям.

Варто зазначити, що не всі представники адміністративно-правової науки визнають окремі із названих заходів адміністративно-запобіжними. Так, наприклад, взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки інколи відносять до заходів адміністративного припинення¹[134], Д.М.Бахрах до цих же заходів зараховує адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі²[147], М.М. Ардавов не вважає тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів) взагалі примусовим заходом³[131].

Окремо слід сказати про огляд. Щодо цього заходу існує найбільше суперечок. На думку дисертанта, слід погодитися з тими авторами, які вважають, що огляд залежно від мети і порядку його застосування може бути і адміністративно-запобіжним заходом, і заходом адміністративного припинення, хоча в законодавстві необхідно чітко і повно передбачити підстави і порядок його застосування, оскільки він об'єктивно мало відрізняється від обшуку, який здійснюється відповідно до кримінально-процесуального законодавства¹[163].

Підкреслимо, що для визначення системи адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, ми виходимо, перш за все, із того, що всі ці заходи об'єднує одна спільна мета – попередження правопорушень, про що мова йшла вище. Хоча, як справедливо зазначає О.М.Бандурка²[134], взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки і застосовується з метою припинення такої поведінки, але здебільшого цей захід спрямований на недопущення подібної поведінки у майбутньому, тобто головна мета і в цьому випадку – профілактична. Те ж саме можна сказати і про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Як видно із наведеного переліку, адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією, досить неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Для всебічного з'ясування їх сутності і змісту, а також встановлення зв'язків між окремими заходами і точної орієнтації в їх розмаїтості необхідно здійснити класифікацію зазначених заходів.

В літературі вже робились спроби класифікації як адміністративно-запобіжних заходів взагалі³[164], так і тих, що застосовуються міліцією, зокрема⁴[368; 177]. Так, за типологією Ю.С.Рябова, заходи запобіжного характеру класифікуються на: а) заходи, спрямовані на особу суб'єкта (обмежують його суб'єктивні, особисті права); б) заходи, спрямовані на майно суб'єкта (обмежують його майнові права). Крім того, автор поділяє ці заходи на такі, що реалізуються в усній або конклюдентній формі, і заходи, які потребують для своєї реалізації видання письмового правозастосовчого акта.

І.М.Веремєєнко класифікує адміністративно-запобіжні заходи за характером їх попереджувального впливу на дві групи: а) запобіжні заходи територіального характеру, спрямовані на всіх осіб, які перебувають на певній території; б) запобіжні заходи індивідуального характеру, які поширюються на конкретних осіб (огляд, офіційне застереження тощо).

О.П.Клюшниченко поділяє адміністративно-запобіжні заходи залежно від їх чітко виявленого профілактичного характеру, що дозволяє використовувати цей різновид засобів адміністративного впливу для попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки за особливих умов, коли інтересам суспільства виникає загроза. Автор відзначає, що певні обмеження прав громадян в процесі застосування адміністративно-запобіжних заходів є, як правило, вимушеними, продиктованими

особливими умовами, пов'язаними з необхідністю забезпечення громадської безпеки. Тому цю групу заходів він називає заходами адміністративного забезпечення¹[247].

Після видання зазначених праць сталися кардинальні зміни в житті країни, а з проголошенням незалежності України почалося формування нового законодавства, в тому числі адміністративного, складається певна практика його застосування. Все це потребує нових зусиль щодо вивчення і осмислення сфери адміністративно-правового регулювання і правозастосування.

В основу класифікації адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, має бути покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. На думку дисертанта, класифікацію адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, можна провести, ґрунтуючись на таких критеріях як мета застосування, характер впливу, об'єкт впливу, форма процесуального виявлення і строки реалізації.

Залежно від *мети застосування* адміністративно-запобіжні заходи можна поділити на дві групи: а) заходи, які застосовуються для попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб, і б) заходи, які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин. Більшість заходів адміністративно-запобіжного характеру, які застосовують працівники міліції, належить до першої групи. Завдяки їм або створюються умови для виявлення певних правопорушень і наступного їх припинення, а також встановлення особи порушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, особистий огляд і огляд речей, обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, інших об'єктів, відвідування підприємств, установ і організацій, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян), або попереджується вчинення правопорушень конкретними особами (взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки, внесення подання до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі).

До другої групи належать тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд і об'єктів), обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів, використання транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам та організаціям. Ці заходи можуть застосовуватися як у зв'язку з правопорушеннями (наприклад, блокування ділянок місцевості в разі втечі осіб з-під варти), але застосовуються вони в цих випадках не до самих правопорушників, а до інших осіб з метою забезпечення їх безпеки, так і за відсутності правопорушень (наприклад, в разі виявлення якихось небезпечних предметів), що буває значно частіше.

Залежно від *характеру правоохоронного впливу* адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією, можна класифікувати на такі види: особистісні, організаційні і майнові.

Особистісні заходи адміністративного запобігання спрямовані безпосередньо на особу громадянина, його психіку і волю. До них належать перевірка документів, взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, особистий огляд, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Організаційні заходи пов'язані із зміною організаційно-правового статусу суб'єктів – фізичних або юридичних осіб. Про організаційні заходи йде мова у випадках реалізації міліцією права на відвідування підприємств, установ, організацій, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян, внесення подання про усунення причин та

умов правопорушень, тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості, обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів. Заходи майнового характеру (огляд речей, обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, інших предметів, використання транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям) впливають на поведінку людей не безпосередньо, а через різні об'єкти матеріального світу, які перебувають у власності або володінні особи. Тим самим забезпечується виконання вимог адміністративно-правових норм, попередження вчинення правопорушень.

Варто зазначити, що в літературі здійснюється класифікація заходів адміністративного примусу (включаючи і запобіжні) на особистісні, організаційні і майнові, але при цьому критерієм поділу називається не характер впливу, а його об'єкт¹[231]. Безумовно, саме на ці об'єкти – особу, організаційно-структурні зв'язки, майно – і спрямовується вплив під час застосування адміністративно-запобіжних заходів, але об'єкт впливу, в свою чергу, визначає його характер. Інакше кажучи, характер правоохоронного впливу – більш загальне поняття порівняно з об'єктом впливу, воно повніше характеризує елементи системи адміністративно-запобіжних заходів і функціональні зв'язки між ними, а тому, як уявляється, саме цю ознаку має бути покладено в основу класифікації в даному випадку.

Говорячи про *об'єкти впливу*, логічніше поділити заходи запобіжного характеру на ті, що застосовуються до громадян, до юридичних осіб, нарешті, до тих і до інших. Так, тільки до громадян застосовуються такі заходи як перевірка документів, взяття на облік і офіційне застереження, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення, особистий огляд, адміністративний нагляд. Виключно до юридичних осіб можуть застосовуватися відвідування і обстеження (огляд) підприємств, внесення подань про усунення причин і умов вчинення правопорушень, використання транспортних засобів і засобів зв'язку. Інші адміністративно-запобіжні заходи можуть застосовуватися працівниками міліції як до громадян, так і до юридичних осіб.

Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються працівниками міліції, можна поділити також залежно від *форми їх процесуального вираження* на письмові і такі, що виявляються в певних матеріально-технічних діях. Лише два заходи – взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки і внесення подання про усунення причин та умов правопорушень – реалізуються у письмовій формі. Це, однак, не означає, що застосування інших заходів письмово не фіксується, але їх суть, зміст становить саме дія (наприклад, обстеження об'єктів, огляд тощо).

Нарешті, адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією, можна класифікувати, виходячи із *строків їх реалізації*. Більшість з них реалізується шляхом виконання якихось разових дій (перевірка документів, огляд тощо) і з якимось строком не пов'язана. Такі ж заходи як взяття на облік, адміністративний нагляд мають застосовуватися на певний строк, встановлений законодавством.

2.2.1 Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень

Найчисленнішим видом адміністративно-запобіжних заходів є заходи, які застосовуються для запобігання чи виявлення правопорушень в конкретних умовах чи з боку конкретних осіб. До таких заходів, як було зазначено вище, належить більшість адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією. Завдяки цим заходам створюються умови для виявлення правопорушень та наступного їх припинення, а також встановлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, огляд, відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян), чи попереджується вчинення

правопорушень конкретними особами (взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, внесення подання у державні та інші органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі).

Одним з найпоширеніших заходів адміністративного запобігання є *перевірка документів*. Відповідно до п.2 ст.11 Закону України “Про міліцію” працівники міліції при підозрі у вчиненні правопорушення мають право перевіряти у громадян документи, які засвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з’ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію.

Варто зазначити, що до прийняття згаданого Закону права міліції щодо перевірки документів обмежувалися випадками підозри у вчиненні злочину, необхідності складання протоколу про адміністративне правопорушення та перевірки додержання паспортних правил.

Виходячи із змісту п.2 ст.11 Закону “Про міліцію”, слід розрізняти два види права міліції на перевірку документів: право на перевірку у громадян документів, які засвідчують їх особу, в разі підозри у вчиненні правопорушення, та право на перевірку різноманітних документів під час здійснення контролю і нагляду за додержанням відповідних правил. У першому випадку підставою для перевірки документів є підозра конкретного громадянина у вчиненні будь-якого правопорушення (адміністративного, злочину), при цьому ця підозра має ґрунтуватись на цілком конкретних фактах (наявність відповідної оперативної інформації, поведінка особи і т. ін.). До документів, які засвідчують особу, слід відносити, на думку дисертанта (оскільки в законодавстві це питання не вирішено), ті, які мають фотокартку і дозволяють встановити прізвище, ім’я та по батькові громадянина, місце його проживання чи роботи, мають ідентифікаційні номери (паспорт, військовий квиток, посвідчення особи, посвідчення водія та інші). Перевірка полягає у встановленні зазначених даних, а також належності документа цій особі.

Перевірка документів у другому випадку здійснюється незалежно від наявності підозри у вчиненні порушення відповідних правил, причому, документи можуть перевірятися як у громадян, так і у представників різних організацій. Правила, контроль та нагляд за додержанням яких покладається на міліцію, дуже різноманітні: паспортні, дозвільної системи, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та користування засобами транспорту, торгівлі, здійснення інших видів підприємницької діяльності, фінансові, охорони здоров’я населення, власності тощо. Разом з тим, як уявляється, в наш час в законодавстві необхідно перелік таких правил визначити чітко, чим, з одного боку, розвантажить міліцію, звільнивши від виконання невластивих їй функцій, а з іншого – попередити невиправдане втручання міліції в суспільне життя, зокрема, в сферу реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Різнманітність зазначених правил зумовлює також різноманітність документів, які можуть перевірятися. Аналіз законодавства, а також практики його застосування дозволяє зробити висновок про те, що серед них мають перевагу документи, які підтверджують те чи інше право (право на заняття підприємницькою діяльністю, на керування транспортним засобом, на зберігання і носіння зброї тощо).

Право перевіряти відповідні документи надається всім працівникам міліції. Разом з тим у більшості випадків воно використовується співробітниками тих служб і підрозділів, на які безпосередньо покладається контроль і нагляд за додержанням тих чи інших правил. Так, наприклад, працівники дозвільної системи найчастіше перевіряють документи, необхідні для перевірки додержання правил цієї системи, працівники Державтоінспекції – документи, необхідні для з’ясування питання про додержання правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, і т. ін. Разом з

тим в літературі висловлено думку, що працівниками Державтоінспекції здійснюється особливий вид перевірки документів – посвідчень водія, шляхових листів тощо¹[105], хоча в чому полягає особливий характер такої перевірки, не пояснюється. Деякі підрозділи та працівники міліції виконують функції комплексного характеру, тому і види правил, контроль та нагляд за додержанням яких вони здійснюють, також численні. До них належать, наприклад, дільничні інспектори міліції, працівники патрульно-постової служби, чергових частин та ін.

Своєчасна і обґрунтована перевірка документів дозволяє запобігати різним правопорушенням, у тому числі й найбільш суспільно небезпечним з них – злочинам. Для здійснення перевірки документів не вимагається складання якогось спеціального документа чи отримання санкції. Тому і статистичні дані про кількість випадків застосування цього заходу відсутні, хоча можна припустити, що вона дуже значна. Перевірка документів як захід адміністративного запобігання нерідко передує застосуванню інших заходів адміністративного примусу, наприклад, адміністративного затримання, огляду, вилучення тощо у випадках, коли в документах виявлені дефекти, підробки, якщо буде виявлена приналежність документів іншим особам, а також за інших подібних обставин. Документи після їх перевірки відповідними працівниками міліції повертаються їх власникам, якщо нема підстав для прийняття іншого рішення.

Огляд – особистий огляд і огляд речей, обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів з приводу відповідності їх різним вимогам – із врахуванням цільового призначення і способу правоохоронного впливу на суспільні відносини – на практиці у більшості випадків застосовується як захід адміністративного запобігання. Наприклад, транспортною міліцією разом з органами цивільної авіації здійснюється обов'язковий огляд ручної поклажі, багажу та особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, міліцією охорони – огляд осіб, які працюють на об'єктах з особливим режимом, Державтоінспекцією – технічний огляд транспортних засобів, а також огляд вантажу, який перевозиться, тощо. В усіх цих випадках головною метою застосування зазначеного заходу є попередження та виявлення правопорушень, забезпечення громадської безпеки, тобто він має чітко виражений профілактичний характер. Статистичні дані, які б свідчили про поширеність застосування огляду як запобіжного заходу, відсутні, оскільки про нього протокол не складається, в інших документах він також не фіксується. Однак приблизне уявлення про це можна скласти, виходячи хоча б з кількості пасажирів, яких перевозить повітряний транспорт.

Слід звернути увагу на деяку термінологічну плутанину, яка зустрічається на практиці у зв'язку із провадженням і оформленням огляду. Справа в тому, що термін «огляд» як юридична категорія у вітчизняному законодавстві з'явився за радянських часів, коли в практичному вжитку міліції та інших правоохоронних органів переважала російська термінологія. В російській же мові використовуються різні терміни для позначення подібних дій – «досмотр» і «осмотр», що стало причиною застосування в українській мові калькованих термінів «догляд» і «огляд», хоча українською вони перекладаються однаково – «огляд». Термін «догляд» в українській мові має зовсім інше значення – це піклування, надання комусь допомоги, послуг тощо.

В адміністративно-правовій літературі питання про юридичну природу огляду вирішується неоднозначно. Причому, якщо раніше різні автори його відносили або до адміністративно-запобіжних заходів¹[247], або до заходів адміністративного припинення²[390], то останнім часом набула поширення точка зору про те, що огляд залежно від обставин і мети застосування може бути і адміністративно-запобіжним заходом, і заходом адміністративного припинення³[134]. Остання точка зору, як уявляється, відображає реально існуючий стан речей як в законодавчому регулюванні, так і у застосуванні огляду в практичній діяльності міліції.

Разом з тим у ст.264 КпАП України не проведено різницю між оглядом як запобіжним заходом і як заходом припинення, в ній, по суті, встановлено однакові правила

застосування різних за характером заходів (наприклад, огляд ручної поклажі, багажу частіш за все використовується як запобіжний захід, без здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, без відповідного процесуального оформлення), що слід визнати недоліком зазначеної норми.

Відповідно до п.14 ст.11 Закону України “Про міліцію” працівникам міліції надано право проводити огляд ручної поклажі, багажу і пасажирів цивільних повітряних, морських, річкових суден, засобів залізничного транспорту згідно з чинним законодавством. Міліція має право також проводити огляд транспортних засобів. На практиці цю функцію частіш за все здійснюють працівники Державтоінспекції. Вони мають право оглядати транспортні засоби на предмет їх угону, перевіряти у водіїв документи на право користування та керування транспортним засобом, перевіряти відповідність вантажів, які перевозяться, товарно-транспортним документам, проводять технічний огляд автотранспорту, а також в разі необхідності – медичний огляд водіїв з метою запобігання керуванню транспортними засобами у нетверезому стані.

Працівники міліції здійснюють огляд особистого майна пасажирів, яке перевозиться повітряними суднами внутрішніх та міжнародних ліній, з метою забезпечення безпеки польоту, охорони життя і здоров'я пасажирів та членів екіпажів цивільних повітряних суден. Право на здійснення огляду на повітряному транспорті мають уповноважені на те працівники аеропорту, повітряно-транспортної міліції, які можуть вимагати від пасажирів пред'явлення до огляду вмісту ручної поклажі та багажу з метою виявлення провозу заборонених та інших небезпечних вантажів і предметів (легкозаймистих, вибухонебезпечних, радіоактивних, отруйних речовин, зброї, боєприпасів, наркотичних речовин). У виняткових випадках ці особи можуть здійснювати і особистий огляд пасажирів.

Огляд в більшості випадків – це встановлений законодавчими актами правовий обов'язок громадян показати на вимогу уповноважених органів та посадових осіб відповідні предмети (речі), документи. У разі відмови від виконання цього обов'язку громадян може бути піддано особистому примусовому оглядові або обстеженню майна для перевірки їх заяв про відсутність у них предметів, які становлять об'єкт правопорушення. Тому оглядові має передувати пропозиція уповноваженого працівника показати відповідні предмети, речі, документи.

Огляд як захід адміністративного примусу необхідно відрізнити від слідчої дії в кримінальному процесі, яка має таку ж назву. Схожою до особистого огляду є також така кримінально-процесуальна дія, як освідування. Відмінність полягає, крім підстав і порядку застосування, в об'єкті дослідження. Освідування – це огляд слідчим або судово-медичним експертом чи лікарем тіла людини з метою виявити або засвідчити наявність у неї особливих прикмет (ст.193 КПК). Під час же особистого огляду досліджується одяг громадянина для виявлення відповідних предметів (лише у виняткових випадках такі предмети можуть виявлятися і на тілі людини).

Нарешті, огляд як захід адміністративного примусу необхідно також відрізнити від обшуку – слідчої дії, яка здійснюється у зв'язку із розслідуванням кримінальної справи, на підставі постанови слідчого, із санкції прокурора або його заступника, за винятком житла чи іншого володіння особи, обшук яких дозволяється лише за вмотивованою постановою судді. Проте у невідкладних випадках, відповідно до ч. 4 та ч. 6 ст.177 КПК, обшук може бути проведено без санкції прокурора, але з наступним повідомленням про проведений обшук та його результати прокурора в добовий строк, а житла чи іншого володіння особи – без постанови судді. Саме той факт, що закон допускає проведення обшуку без попереднього винесення відповідного письмового рішення, на практиці може вести до проведення обшуку під виглядом огляду. Тому необхідно, на думку дисертанта, в законодавстві більш чітко провести розмежування огляду і обшуку, на що в літературі вже зверталась увага¹[156].

Законодавством передбачаються деякі правила здійснення особистого огляду та огляду речей, правда це стосується огляду як заходу припинення. На думку дисертанта, ці правила цілком можна поширити і на випадки його застосування із запобіжною метою. Зокрема, особистий огляд може здійснюватися уповноваженою на те особою однієї статі з порушником і в присутності двох понятих тієї ж статі. Застосування огляду як запобіжного заходу протоколом не оформляється, однак в разі виявлення правопорушення його має бути складено.

Як видно із зазначеного, застосування огляду як адміністративно-запобіжного заходу в чинному законодавстві врегульовано лише в загальних рисах, це стосується і відомчого регулювання. Об'єктивно огляд мало чим відрізняється від обшуку, проведення якого суворо регламентовано Кримінально-процесуальним кодексом України. Тому, на думку дисертанта, в адміністративному законодавстві, зокрема, в майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі необхідно більш чітко визначити підстави застосування особистого огляду, огляду речей, в тому числі транспортних засобів та інших об'єктів. Це необхідно в інтересах зміцнення законності, забезпечення прав і свобод громадян, без чого неможлива побудова правової держави.

Наступними заходами адміністративного запобігання є *відвідування підприємств, установ та організацій і входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян*. Ці заходи передбачено п.15 та п.21 ст.11 Закону України "Про міліцію". При цьому слід зазначити, що за метою здійснення та об'єктами застосування відвідування підприємств, установ, організацій і входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян дещо відрізняються, але суть їх одна і та ж – входження, проникнення на відповідну територію, об'єкт чи в приміщення.

Так, відповідно до п.15 зазначеної статті працівники міліції мають право безперешкодно у будь-який час доби заходити: а) на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, в тому числі митниці, і оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах; б) на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян у випадку переслідування злочинця чи припинення злочину, який загрожує життю жильців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах; в) у жилі приміщення громадян, які перебувають під адміністративним наглядом, з метою перевірки. Пункт 21 цієї ж статті надає міліції також право відвідувати підприємства, установи, організації для виконання контрольних і профілактичних функцій, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху.

Якщо підстави відвідування підприємств, установ і організацій, як уявляється, зрозумілі і не викликають особливих запитань, то цього не можна сказати про входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян. Закріпивши такою підставою припинення злочину, який загрожує життю жильців, законодавець тим самим не виправдано, як уявляється, обмежив права міліції у боротьбі зі злочинністю. Адже за такого формулювання Закону працівники міліції не мають права увійти на земельну ділянку, у жиле чи інше приміщення громадянина для припинення злочину, який загрожує життю інших громадян, без згоди жильців чи санкції суду. На думку дисертанта, зазначена норма Закону "Про міліцію" недосконала, в ній необхідно сказати загалом про злочин, який загрожує життю і здоров'ю людей.

Не все зрозуміло також із входженням у жилі приміщення осіб, які перебувають під адміністративним наглядом. Безперечно, таке право дозволяє міліції реально виконувати наглядові функції, стежити за поведінкою піднаглядного, запобігаючи тим самим вчиненню ним нових правопорушень. Але виникає запитання: чи потрібна для входження в таких випадках згода інших громадян, які проживають у цьому приміщенні? Законодавством подібне питання не врегульовано. На думку дисертанта, одержання такої згоди має бути обов'язковим.

В Законі “Про міліцію” вперше сформульовано правило, згідно з яким у випадку вчинення опору, протидії працівникові міліції у входженні в зазначених випадках на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян він може вжити заходів до його подолання, передбачених цим же Законом. Це значить, що працівник міліції у таких випадках може застосувати інші заходи примусу, зокрема, заходи припинення спеціального призначення.

Серед адміністративно-запобіжних заходів особливою профілактичною спрямованістю відзначається *взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки*. Цей захід застосовується до осіб, які систематично порушують громадський порядок, якщо ці порушення незначні за своїм характером і не тягнуть за собою юридичної відповідальності. Це, наприклад, побутові порушення, сімейні конфлікти, злісне пияцтво тощо.

Зазначений захід відіграє важливу профілактичну роль, тому що його головна мета – не тільки відреагувати на протиправну поведінку (що характерно для заходів припинення), але й не допустити її продовження в майбутньому. З приводу цього заходу серед вчених-адміністративістів ведуться постійні суперечки: куди його зараховувати – до заходів припинення чи до адміністративно-запобіжних заходів. Деякі автори беззастережно відносять цей захід до заходів припинення (О.М.Бандурка, Д.М.Бахрах та ін.), інші вчені вважають, що зазначений захід повинен бути у розряді адміністративно-запобіжних (Ю.П.Битяк, В.В.Зуй та ін.), а О.П.Клюшніченко називає його як серед заходів адміністративного припинення, так і серед адміністративно-запобіжних заходів¹[247]. На думку дисертанта, домінування в цьому заході спеціальної мети – профілактики правопорушень і недопущення їх в майбутньому («застереження про неприпустимість протиправної поведінки») – дозволяє віднести його до заходів адміністративного запобігання.

Відповідно до п.4 ст.11 Закону України “Про міліцію” міліція має право виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі і у порядку, встановленому законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки. Використання цього адміністративно-запобіжного заходу на практиці покладається в основному на дільничних інспекторів міліції. Відповідно до п. 3.2.1 Інструкції по роботі дільничного інспектора міліції, дільничні інспектори виявляють та беруть на облік осіб: а) звільнених з місць позбавлення волі; б) які визнані хронічними алкоголіками та зловживають спиртними напоями; в) які визнані наркоманами чи вживають наркотичні речовини без призначення лікаря; г) які систематично вчиняють правопорушення у побуті; д) психічно хворих, які є суспільно небезпечними і перебувають на спеціальному обліку в органах охорони здоров'я; е) неповнолітніх правопорушників, які перебувають на обліку в інспекції у справах неповнолітніх. Як свідчать матеріали практики, найчастіше офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки виноситься особам, які зловживають спиртними напоями, – щорічно таких застережень в Україні виноситься близько п'яти тисяч, хоча зрозуміло, що ця цифра реально могла б бути значно більшою.

На думку дисертанта, офіційне застереження доцільно виносити також у випадках звільнення від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадськості або з оголошенням усного зауваження. Адже таких випадків досить багато – в Україні щорічно в середньому до ста тисяч громадян міліцією звільняється від адміністративної відповідальності відповідно до ст.ст. 21 і 22 КпАП України.

Рішення про взяття на облік і офіційне застереження приймає начальник органу внутрішніх справ або його заступник, а в разі їх відсутності – черговий по міськрайоргану внутрішніх справ. Особа, яка підлягає застереженню, може викликатися повісткою або запрошуватися безпосередньо працівником міліції, а в разі ухилення від явки без поважних причин – піддаватися приводу. Відомчі нормативні акти визначають також, що офіційному застереженню можуть піддаватися особи, які досягли 14-річного віку. Офіційне

застереження неповнолітніх здійснюється в присутності батьків або осіб, які їх замінюють. Офіційне застереження може бути винесено в приміщенні міськрайвідділу, кабінеті дільничного інспектора, а в разі його відсутності – в приміщенні виконкому місцевої ради.

Підставою для взяття на облік та офіційного застереження визнаються перевірені та підтвержені заяви громадян, рапорти працівників міліції, повідомлення установ, підприємств, організацій і посадових осіб, позаштатних співробітників міліції про вчинення особою порушення громадського порядку або інших правопорушень, які не потягли за собою застосування заходів адміністративного стягнення чи кримінального покарання¹[247].

Про винесення особі офіційного застереження має бути складено протокол, в якому, на думку дисертанта (законодавство зміст протоколу не визначає), повинні бути зазначені: дата та місце його складення, посада, спеціальне звання, прізвище, ім'я, по батькові начальника мійськрайвідділу чи його заступника, прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання та роботи (навчання) особи, якій винесено застереження, сутність порушення, пояснення можливих наслідків і відповідальності у випадку продовження протиправної поведінки. Протокол підписується працівником міліції та особою, якій винесено застереження. Якщо особа відмовляється від підписання протоколу, в ньому робиться про це відповідний запис.

Офіційне застереження не можна застосовувати, як уявляється, у випадках, якщо є достатні підстави для притягнення особи до адміністративної чи, тим більше, кримінальної відповідальності. Така підміна одним одного різних правових інститутів не сприяє зміцненню правопорядку, а, навпаки, веде до вседозволеності, вчинення нових правопорушень.

Як видно із викладеного, підстави та порядок застосування розглянутого заходу примусу визначено тільки відомчими нормативними актами. Разом з тим його застосування суттєво обмежує права і свободи громадян. Правовими наслідками його можна назвати, крім обмеження особистої свободи на час перебування в приміщенні міліції чи місцевої ради, також неможливість реалізації деяких інших особистих прав, зокрема, особам, які перебувають на обліку в міліції, не може бути дано дозвіл на придбання, зберігання чи користування об'єктами дозвільної системи, вони не можуть бути прийняті на роботу, пов'язану з такими об'єктами, тощо. Тому, на думку дисертанта, в Законі «Про міліцію» необхідно детально регламентувати не тільки право міліції вести облік і застосовувати офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки з вказівкою на підстави та порядок, «встановлені законодавством» (оскільки реально «законодавством» тут є відомчі інструкції), але і порядок, процедуру реалізації цього права. Ця процедура може бути врегульована також в майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі.

Відповідно до п.19 ст.11 Закону України «Про міліцію» її працівники мають право *вносити у відповідні державні органи, об'єднання громадян, підприємства, організації, посадовим особам обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень.*

Цей захід відрізняється від інших адміністративно-запобіжних заходів головним чином тим, що його мета полягає в запобіганні вчиненню правопорушень не шляхом їх виявлення і наступного припинення чи встановлення особи порушника, а шляхом запобігання вчиненню правопорушень конкретним органом чи посадовою особою в майбутньому завдяки впливу на обставини, які їх породжують.

Слід зазначити, що ст. 23-1 КПК України також передбачає внесення подання про вжиття заходів для усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, органом дізнання, слідчим, прокурором, тобто в даному випадку мова йде про захід кримінально-

процесуального характеру. У зв'язку з цим логічно зробити висновок про те, що як захід адміністративного примусу подання міліції може переслідувати мету усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних проступків, хоча в певній віддаленій перспективі вони можуть призвести і до вчинення злочину. Внесення таких подань передбачено, крім Закону «Про міліцію», також ст. 282 КпАП України, правда, в цій статті вони називаються пропозиціями. На думку дисертанта, за своїм змістом норма п.19 ст.11 Закону «Про міліцію» дещо ширша, ніж норма ст. 282 КпАП, адже остання уповноважує на внесення пропозицій про усунення причин і умов вчинення адміністративних правопорушень тільки органи (посадових осіб), що розглядають справи про них, тоді як відповідно до п.19 ст.11 Закону «Про міліцію» подання можуть вносити також посадові особи міліції, які повноважень щодо розгляду справ не мають. До того ж, слід відзначити більший ступінь обов'язковості подання порівняно з пропозицією.

В свою чергу, перевага ст.282 КпАП перед п.19 ст.11 Закону «Про міліцію» виявляється в тому, що вона передбачає обов'язок відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, громадської організації або посадової особи повідомити протягом місяця з дня надходження пропозиції органу чи посадовій особі, яка внесла цю пропозицію, про вжиті заходи. Разом з тим застосування будь-яких заходів впливу за невиконання зазначеного обов'язку не передбачено, хоча, на думку дисертанта, слід було б встановити за нього адміністративну відповідальність.

В літературі називається два види пропозицій, які вносяться суб'єктами адміністративної юрисдикції, – пропозиція на підставі узагальнення, аналізу і оцінки розгляду відповідної категорії справ або справ про правопорушення, вчинені особами, що перебувають у трудових чи інших відносинах з відповідним підприємством (установою, організацією), і пропозиція у конкретній справі¹[255].

Законодавство не містить вказівок щодо змісту подання, так само як і щодо зазначеної пропозиції. Автори науково-практичного коментаря КпАП стверджують, що пропозиція складається з двох частин – основної, в якій містяться рекомендації щодо усунення причин та умов, які призвели до правопорушення, і додаткової – адресат пропозицій; короткий зміст; позначки про отримання повідомлення, про вжиті заходи щодо усунення причин та умов; найменування посадової особи (органу), звання, прізвище, ім'я, по батькові, підпис особи, яка надсилає пропозицію¹[255].

На думку дисертанта, щодо змісту подання можна скористатися за аналогією положеннями ст.25 Закону України «Про прокуратуру»²[15], яка закріплює вимоги до подання прокурора про усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють. Зокрема, в поданні прокурора обов'язково має бути зазначено, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення. Звичайно, в поданні посадових осіб міліції про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, мова має йти не про порушення закону, а про конкретні обставини чи недоліки в роботі, завдяки яким було вчинено правопорушення, а також сформульована вимога про необхідність їх усунення. Що стосується оформлення подання як управлінського акта, то тут вимоги загальні – вказівка на адресат, представлення посадової особи, констатація факту, який викликав необхідність внесення подання, формулювання вимоги з її юридичним обґрунтуванням, підпис тощо.

Пункт 19 ст.11 Закону «Про міліцію», як уявляється, слід було б доповнити вказівкою на обов'язковість вжиття заходів за поданням міліції та повідомлення про це відповідної посадової особи протягом місячного терміну. Відповідальність же за невиконання заходів за таким поданням має наставати за загальними правилами, тобто відповідно до ст.185 КпАП України.

2.2.2 Юридична природа, зміст та правила застосування адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі

Останнім часом щодо правової природи адміністративного нагляду в адміністративно-правовій літературі відсутня єдність поглядів. За радянських часів, коли цей нагляд і встановлювався, і здійснювався міліцією, запитань щодо нього практично не виникало. В наш же час, особливо після того, як адміністративний нагляд почав застосовуватися в судовому порядку, в літературі все частіше висловлюються міркування про необхідність перегляду адміністративно-правового характеру цього заходу, оскільки об'єкт правового регулювання в цьому випадку не відповідає галузевій приналежності норм, за допомогою яких воно здійснюється¹[393]. Певна доля істини в цьому твердженні є, але не можна погодитись з тим, що об'єкт правового регулювання тут не є адміністративно-правовим. Ми вже звертали увагу на те, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись для боротьби зі злочинами шляхом їх попередження і припинення, а деякі з них саме для цього і використовуються. Ніякого протиріччя в цьому, на думку дисертанта, нема, адже жодна інша галузь права подібні відносини (тобто коли відсутній злочин, але існує реальна небезпека його вчинення) не регулює. Закон не допускає, так би мовити, „вмикання” норм права кримінального блоку (кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого) в таких випадках, тому впливати на ситуацію можна тільки за допомогою використання адміністративно-правових норм.

Адміністративний нагляд є одним із методів адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки громадян і охорони громадського порядку. Варто погодитись з думкою тих вчених, які визнають цей нагляд комплексним заходом адміністративного примусу²[105], хоча така комплексність потребує уточнення. На думку дисертанта, комплексний характер адміністративного нагляду полягає не в тому, що його метою є попередження злочинів, тобто це не міжгалузева комплексність, а комплексність в тому плані, що зміст адміністративного нагляду становить комплекс, система обмежень, які застосовуються до піднаглядного¹[247].

Більшість вітчизняних адміністративістів в наш час називає адміністративний нагляд серед адміністративно-запобіжних заходів²[112; 105; 108], проте в ряді випадків його відносять до заходів адміністративного припинення³[147; 247]. О.М.Бандурка вважає, що адміністративний нагляд може застосовуватись і як адміністративно-запобіжний захід, і як захід припинення, залежно від обставин застосування. Але більше він схильється до першої позиції, оскільки вважає, що адміністративний нагляд застосовується з метою нагляду за поведінкою цих осіб, запобігання правопорушенням та забезпечення виховного впливу на них⁴[134]. На думку дисертанта, адміністративний нагляд є виключно запобіжним заходом, тому що головною метою його застосування є запобігання вчиненню піднаглядним нових правопорушень. Щорічно адміністративний нагляд в Україні встановлюється приблизно щодо 10-20 тис. осіб, з них за матеріалами міліції – близько половини.

Отже, адміністративний нагляд, як визначено в законі, – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ. Його метою є запобігання вчиненню злочинів окремими з таких осіб і здійснення виховного впливу на них (ст.ст. 1 і 2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»⁵[30] (Далі – «Про адміністративний нагляд...»)).

Адміністративний нагляд встановлюється не до всіх осіб, звільнених з місць позбавлення волі, а лише до окремих їх категорій. Законом щодо цього встановлено два види вимог: по-перше, до особистого статусу особи – повноліття, особливо небезпечний рецидивіст, особа, яка була засуджена і відбувала покарання за конкретний вид злочинів, наявність судимості, і, по-друге, поведінка особи під час відбування покарання і після звільнення.

З урахуванням зазначеного ст.3 згаданого Закону особами, щодо яких встановлюється адміністративний нагляд, називає повнолітніх осіб: а) визнаних судами особливо небезпечними рецидивістами; б) засуджених до позбавлення волі за тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства; в) засуджених до позбавлення волі за тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення; г) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Важливим є визначення в Законі підстав для встановлення адміністративного нагляду. Відповідно до ст.4 такими підставами є: а) вирок суду, який вступив у законну силу, – щодо осіб, які визнані особливо небезпечними рецидивістами та засуджених за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; б) матеріали виправно-трудових установ – щодо осіб, поведінка яких під час відбування покарання свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства; в) матеріали органів внутрішніх справ – щодо осіб, які після відбування покарання чи умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення.

До прийняття Закону України “Про адміністративний нагляд...” цей нагляд застосовувався начальниками виправно-трудових установ і органів внутрішніх справ. Тепер же він встановлюється і припиняється судом за поданнями цих начальників. Нас цікавить діяльність в цьому плані посадових осіб міліції.

За матеріалами міськрайвідділів адміністративний нагляд встановлюється щодо осіб, зазначених в п. «в» ст. 3 Закону «Про адміністративний нагляд...» До подання начальника в цьому випадку має бути додано матеріали, які свідчать про те, що, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, особа систематично порушувала громадський порядок і права інших громадян, вчиняла інші правопорушення. З цього приводу Пленум Верховного Суду України¹[80] роз'яснив, що під іншими правопорушеннями слід розуміти порушення, що посягають на громадську безпеку чи порядок управління, причому за кожне правопорушення особа притягувалась до відповідальності у встановленому порядку.

Підготовку матеріалів для встановлення адміністративного нагляду за поданням органу внутрішніх справ на практиці переважно здійснюють дільничні інспектори міліції. На них покладається, відповідно до Інструкції з організації роботи дільничних інспекторів міліції, ведення обліку осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі, для здійснення профілактичного впливу на їх поведінку і контролю за нею. З метою отримання своєчасної інформації про вчинення правопорушення особою, яка за ознаками судимостей підпадає під дію Закону, дільничний інспектор міліції систематично контролює її поведінку за місцем проживання і роботи, використовує інформацію приймальників-розподільників, чергових частин міськрайвідділів, щомісячно перевіряє дані інформаційного бюро про наявність фактів притягнення її до адміністративної відповідальності. В разі вчинення такою особою правопорушення, за яке було застосовано захід адміністративного чи громадського впливу, дільничний інспектор міліції робить цій особі письмове попередження про необхідність недопущення антигромадського способу життя і можливість встановлення щодо неї адміністративного нагляду. Попередження вноситься на спеціальному бланку, де особа підтверджує своїм підписом факт попередження, і їй роз'яснюються вимоги законодавства про адміністративний нагляд. Якщо особа, якій було зроблено попередження про припинення антигромадської поведінки і можливість встановлення

адміністративного нагляду, продовжує порушувати громадський порядок, права громадян і таких порушень налічується не менше трьох протягом року, дільничний інспектор міліції доповідає рапортом начальнику міськрайвідділу про доцільність встановлення щодо неї адміністративного нагляду. До рапорту в цьому випадку додаються копія вироку про судимість, засвідчені копії постанов про притягнення до адміністративної відповідальності або рішень про застосування заходів громадського впливу, винесене цій особі письмове попередження про необхідність припинення антигромадського способу життя і можливість встановлення щодо неї адміністративного нагляду та довідка про дату звільнення з місць позбавлення волі¹[67; 223]. Остаточне рішення про надіслання матеріалів до суду, після їх всебічної перевірки, приймає начальник міськрайоргану.

Стаття 5 Закону визначає в загальних рисах процедуру судового розгляду питання про встановлення щодо конкретної особи нагляду. Зокрема, у судове засідання викликається особа, щодо якої внесено подання про встановлення адміністративного нагляду, а за її клопотанням – і захисник, а також представник органу, начальник якого вніс подання. Справа розглядається одноособово суддею районного (міського) суду. Розгляд питання починається доповіддю про зміст подання та матеріалів, які надійшли разом з ним, після чого заслуховуються пояснення осіб, які з'явилися у судове засідання. Після розгляду справи суддя виходить до нарадчої кімнати для прийняття рішення, після чого повертається в зал засідань і оголошує постанову про встановлення адміністративного нагляду та обмежень, яких має дотримуватись піднаглядний. Постанова судді надсилається для виконання начальнику районного (міського) відділу (управління) внутрішніх справ.

Проголошується також можливість оскарження постанови в «установленому законом порядку», проте, на жаль, цей порядок сам Закон не визначає, з інших же законів можна згадати хіба що Закон «Про звернення громадян»¹[32], в якому встановлено загальні адміністративні процедури оскарження рішень та дій різних органів і посадових осіб, тобто спеціальне оскарження в цьому випадку не передбачено. На думку дисертанта, такий стан речей суперечить ст.55 Конституції України, яка гарантує право громадян на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Адміністративний нагляд встановлюється на строк від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. У випадку, коли є підстави вважати, що особа, щодо якої встановлено адміністративний нагляд, залишається небезпечною для суспільства, адміністративний нагляд за поданням відповідного органу внутрішніх справ може бути продовжено у визначеному зазначеним Законом порядку кожного разу ще на шість місяців, але не більше терміну, передбаченого для погашення або зняття судимості. Строк адміністративного нагляду починається з дня оголошення особі постанови суду про встановлення адміністративного нагляду.

Безпосередньо адміністративний нагляд здійснює міліція. Осіб, щодо яких його встановлено, беруть на облік, фотографують, а в разі необхідності у них беруть відбитки пальців. Оскільки адміністративний нагляд становить систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою зазначених осіб, зупинимось детальніше на обов'язках піднаглядних та обмеженнях для них, в забезпеченні виконання яких міліцією і полягає зміст цього нагляду.

В першу чергу Закон визначає обов'язки піднаглядних щодо ведення законотворчого способу життя, дотримання громадського порядку і прав громадян. З цією метою вони зобов'язані: прибути у визначений виправно-трудовою установою термін в обране ними місце проживання і зареєструватися в органі внутрішніх справ; з'являтися за викликом міліції у вказаний термін і давати усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; повідомляти працівників міліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району (міста) у службових справах; в разі від'їзду в особистих

справах з дозволу міліції в інший населений пункт та перебування там більше доби зареєструватися в місцевому органі внутрішніх справ.

Піднаглядний повинен додержуватись також ряду обмежень, встановлених щодо нього постановою судді. Це можуть бути: заборона виходу з будинку, квартири у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; заборона перебування у визначених місцях району (міста); заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); обов'язок з'являтися в міліцію від одного до чотирьох разів на місяць для реєстрації. Обмеження можуть встановлюватися, з урахуванням особи та поведінки піднаглядного, характеру вчинених ним у минулому злочинів, способу його життя, сімейного стану, кола знайомих тощо, як у повному обсязі, так і частково. Проте інші обмеження, крім зазначених в Законі, встановлюватися не можуть, тобто цей перелік є вичерпним.

Заборона виходу з будинку, квартири у визначений час полягає в тому, що піднаглядний зобов'язаний протягом встановленого йому часу (не більше восьми годин підряд) має невідлучно перебувати у будинку (квартирі) за місцем постійного проживання.

Час такої заборони має обиратися, як зазначається в літературі¹[223], таким чином, щоб виключити вільне пересування особи в години доби, найбільше придатні для вчинення правопорушення, і навпаки, створити додаткові можливості для позитивного впливу на піднаглядну особу членів сім'ї, рідних, представників громадськості тощо. Зрозуміло, заборону залишати будинок (квартиру) для піднаглядного слід встановлювати на час, вільний від роботи чи навчання в закладі освіти, і не включати час, необхідний для поїздки і повернення з роботи чи навчання. У випадку проживання особи у багатоквартирному будинку вважається, що в цей час особа має перебувати саме в квартирі, в якій вона постійно проживає. Якщо піднаглядний проживає у будинку на праві приватної власності, то в поняття «будинок» включається і присадибна ділянка з господарськими будівлями. На практиці, звичайно, не визнається порушенням, якщо піднаглядний на момент перевірки перебуває безпосередньо біля входу в будинок (під'їзд, квартиру), в якому постійно проживає. Як правило, піднаглядному забороняється вихід з дому (квартири) в більшості випадків з 22.00 до 6.00 годин. Якщо влітку цей час можна вважати оптимальним, то в зимові місяці, коли темніє рано, слід забороняти вихід дещо раніше, при цьому враховувати змінність роботи піднаглядного або час його навчання.

Заборона перебування у визначених місцях району (міста) ґрунтується на особливостях антигромадської поведінки піднаглядного в минулому або ж одержаній інформації про можливу кримінальну поведінку в майбутньому. Так, піднаглядним, які зловживають спиртними напоями, може, наприклад, заборонятися відвідувати кафе, ресторани, бари та інші місця, де реалізуються спиртні напої на розлив, особам з насильницькою антигромадською установкою, крім зазначених об'єктів, – на пляжах, стадіонах, інших місцях, де найбільш часто виникають конфліктні ситуації, кишеньковим злодіям та шахраям – на залізничних, автобусних, річкових та морських вокзалах. Разом з тим, вирішуючи питання про застосування до піднаглядного обмеження у відвідуванні визначеного місця, неприпустимо забороняти відвідування магазину для придбання продуктів харчування, а також користуватися громадським транспортом.

Зазначені обмеження значно зменшують для піднаглядного можливості здійснювати негативний вплив на інших схильних до правопорушень громадян, підтримувати старі та встановлювати нові злочинні зв'язки. У постанові про встановлення обмежень особі мають бути перераховані і конкретно названі всі пункти, де заборонено перебувати піднаглядному, що дозволить уникнути як випадкових помилок з її боку, так і посилення в разі порушення на незнання змісту заборони¹[223].

Заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста) означає, що виїзд піднаглядного за межі адміністративного району або за межі

міста не дозволяється без особливого на те дозволу, наданого органом внутрішніх справ. Варто зауважити, що забороняється виїзд тільки в особистих справах, тому виїзд у відрядження під це обмеження не підпадає.

Питання про короточасний виїзд піднаглядного з місця постійного проживання за межі району (міста) в особистих справах, а також інші питання, пов'язані із зміною обмежень, розглядаються начальником міськрайвідділу на підставі письмової заяви піднаглядного. Про прийняте рішення робиться відповідний запис у заяві. У такому ж порядку вирішується питання про тривале перебування піднаглядного в закладах охорони здоров'я. Видача піднаглядному дозволу на виїзд в особистих справах здійснюється у виняткових випадках. При цьому враховується причина виїзду, а також дані, що характеризують його поведінку в період перебування під адміністративним наглядом.

Разом з наданням дозволу на виїзд до іншої місцевості піднаглядному вручається маршрутний лист, в якому зазначаються дата видачі дозволу на виїзд до іншого населеного пункту, мета поїздки та її тривалість, обов'язок піднаглядного зареєструватися в міськрайвідділі, з'являтися за викликом міліції в зазначений термін, повідомити про своє повернення дільничного інспектора міліції, який здійснює за ним нагляд за місцем постійного проживання. Про виїзд піднаглядного дільничний інспектор міліції письмово повідомляє міськрайвідділ, на територію обслуговування якого цей піднаглядний має прибути. Після прибуття піднаглядного на територію обслуговування іншого міськрайвідділу працівник відділення (відділу) дільничних інспекторів міліції, а за його відсутності – дільничний інспектор міліції або працівник карного розшуку чи черговий по міськрайвідділу реєструє прибулого, протягом доби інформує про його прибуття дільничного інспектора міліції, на території обслуговування якого тимчасово проживатиме дана особа, і здійснює відповідні відмітки в маршрутному листі про прибуття і вибуття піднаглядного, після чого засвідчує цей лист печаткою (штампом) міськрайвідділу. Протягом всього строку тимчасово проживання піднаглядного в іншому населеному пункті дільничний інспектор міліції здійснює контроль за його поведінкою та способом життя і встановлює йому дні явки для проведення профілактичних бесід, а після закінчення цього строку вносить до маршрутного листа запис про його поведінку за місцем тимчасового проживання.

Після повернення піднаглядного на постійне місце проживання дільничний інспектор міліції продовжує здійснювати за ним адміністративний нагляд, а також знайомиться із записами в маршрутному листі, робить у ньому відмітку про прибуття даної особи та залучає цей лист до справи адміністративного нагляду.

В разі зміни особою, яка перебуває під адміністративним наглядом, постійного місця проживання дільничний інспектор міліції, який здійснює нагляд, повідомляє про це міськрайвідділ за новим місцем проживання піднаглядного. Міськрайвідділ внутрішніх справ за новим місцем проживання піднаглядного у триденний термін повинен запитати, а міськрайвідділ за попереднім місцем проживання надіслати на таку особу справу адміністративного нагляду. Якщо запит на пересилку матеріалів відсутній більше десяти днів, міськрайвідділ за попереднім місцем проживання піднаглядного вживає заходів щодо встановлення його місцезнаходження. У випадку виїзду піднаглядного на інше постійне місце проживання йому видається контрольний листок, в якому вказуються дата виїзду, адреса нового місця проживання і строк явки на реєстрацію до міськрайвідділу за новим місцем проживання¹[67; 223].

Явка піднаглядного в міліцію для реєстрації постановою судді може бути передбачена від одного до чотирьох разів на місяць. Для явки мають призначатися конкретні дні місяця, які завчасно під розписку оголошуються піднаглядному. Години явки визначаються таким чином, щоб не заважали роботі та навчанню, не збігалися з часом заборони виходу з дому, якщо таке обмеження встановлено для піднаглядного. Явка піднаглядного в орган внутрішніх справ для реєстрації дозволяє працівникам міліції періодично перевіряти факт перебування піднаглядного в межах даного району (міста) і

вживати невідкладних заходів до розшуку у випадку його відсутності; проводити з ним бесіди профілактичного характеру; отримувати з цих бесід додаткові відомості, які мають значення для підвищення ефективності нагляду; дисциплінує піднаглядну особу, періодично нагадує їй про нагляд і його попереджувальний характер, зокрема, про обов'язок дотримуватись його правил; піднаглядний при цьому має можливість особисто висловити свої прохання та отримати консультації¹[223].

Обсяг розглянутих обмежень під час здійснення адміністративного нагляду може змінюватися (зменшуватися або збільшуватися) постановою судді за поданням начальника органу внутрішніх справ з урахуванням особи піднаглядного, його способу життя і поведінки. Зокрема, зменшення обмежень, тобто пом'якшення режиму адміністративного нагляду, може мати місце у випадках, коли піднаглядний повністю дотримується правил адміністративного нагляду і встановлених йому обмежень, не вчиняє правопорушень, сумлінно працює або навчається, тобто є всі підстави вважати, що він став на шлях виправлення. Послаблення режиму полягає у встановленні менш суворих вимог (наприклад, зменшення кількості явок в міліцію для реєстрації) або зняття повністю окремих обмежень. Підставою для збільшення обмежень можуть слугувати матеріали, які свідчать про те, що піднаглядний не дотримується правил адміністративного нагляду і встановлених йому обмежень, допускає правопорушення, зловживає спиртними напоями, неправильно поводить себе в побуті тощо. Посилення режиму адміністративного нагляду проводиться шляхом запровадження додаткових обмежень. При цьому важливо пам'ятати, що можуть застосовуватися тільки обмеження, передбачені ст.10 Закону «Про адміністративний нагляд...».

Діяльність міліції щодо здійснення адміністративного нагляду полягає саме у контролюванні додержання піднаглядними встановлених судом обмежень та обов'язків, передбачених Законом. На працівників міліції покладається обов'язок запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду.

Контроль за додержанням піднаглядним правил адміністративного нагляду здійснюється за місцем його проживання, як правило, дільничним інспектором міліції. Такий контроль можуть також здійснювати працівники карного розшуку, працівники інших служб та підрозділів за вказівкою начальника міськрайвідділу. Дільничний інспектор міліції оформляє на піднаглядного справу адміністративного нагляду, яка враховується у журналі реєстрації справ адміністративного нагляду.

З метою попередження вчинення піднаглядними правопорушень працівники міліції (дільничні інспектори, працівники карного розшуку) мають право відповідно до чинного законодавства у будь-який час доби безперешкодно входити у жилі приміщення піднаглядного з метою перевірки; викликати піднаглядного для бесіди у міськрайвідділ або службове приміщення дільничного інспектора міліції; вимагати від піднаглядного усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил та обмежень адміністративного нагляду. Для забезпечення ефективного профілактичного впливу на осіб, що перебувають під адміністративним наглядом, дільничний інспектор міліції взаємодіє з різними державними органами, підприємствами, установами і організаціями, органами місцевого самоврядування та громадськими формуваннями. Дільничний інспектор міліції проводить також індивідуально-попереджувальну роботу з піднаглядним з метою запобігання випадків ухилення останнього від адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу внутрішніх справ у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом, а також достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання. Піднаглядний може сам подати клопотання про зняття нагляду. Адміністративний нагляд також автоматично припиняється: після закінчення терміну, на який його встановлено, якщо органом внутрішніх справ не подано клопотання про продовження нагляду або суддя

відмовив у продовженні нагляду; у разі засудження піднаглядного до позбавлення волі і направлення його до місця відбування покарання; у разі смерті піднаглядного.

Піднаглядний, який порушує встановлені для нього обов'язки та обмеження, а також інші правила адміністративного нагляду, підлягає адміністративній відповідальності відповідно до ст.187 КпАП України. Відповідальність настає лише за порушення, допущені після винесення суддею постанови про встановлення чи продовження адміністративного нагляду у межах строку, встановленого постановою. Піднаглядний може бути притягнутий також до кримінальної відповідальності за порушення правил адміністративного нагляду відповідно до ст. 395 Кримінального кодексу України в разі самовільного залишення ним місця проживання з метою ухилення від адміністративного нагляду, а також неприбуття без поважних причин у визначений строк після звільнення з місць позбавлення волі до вибраного місця проживання.

Закон України "Про адміністративний нагляд...", на відміну від положень, які існували раніше і закріплювали тільки відповідальність піднаглядних за порушення правил адміністративного нагляду, визначає, що посадові особи, винні у порушенні законодавства України про адміністративний нагляд, також притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством, правда, мається на увазі лише дисциплінарна відповідальність, оскільки ні КпАП, ні Кримінальний кодекс таких діянь протиправними не визнають.

2.2.3 Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються міліцією з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин

Працівникам міліції крім звичайних (повсякденних) дуже часто доводиться діяти в надзвичайних, особливих умовах, викликаних різноманітними, в тому числі ще й недостатньо вивченими, явищами як соціального, так і іншого характеру. За надзвичайних обставин порушується звичайний ритм життя населення окремих районів або міст, можлива загроза життю і здоров'ю багатьох людей, спричиняється велика матеріальна шкода, дезорганізується робота державних установ, транспорту, зв'язку, загострюється соціальна напруга, зростає рівень злочинності і кількість інших правопорушень.

Надзвичайні обставини можуть викликатись *соціальними явищами* криміногенного характеру, якими можуть бути дії озброєних злочинців, втеча групи особливо небезпечних злочинців, захоплення заручників, повітряного або морського судна, масові безладдя, непокоря і дезорганізація роботи в установах виконання покарань тощо, а також явищами соціального життя некриміногенного характеру, якими є масові неорганізовані виступи самодіяльних організацій, масові політичні, спортивні, культурні та інші заходи, що дестабілізують громадський порядок на певній території або в цілому населеному пункті, мітинги, вуличні походи, пікетування і т. ін.¹[136]

Крім соціальних явищ, виникнення надзвичайних обставин можуть викликати також різні аномальні *явища несоціальні*: природного характеру з тяжкими наслідками (повінь, землетрус, обвали і зсуви, урагани, смерчі, снігові заноси і лавини, ожеледиця, масові лісові, торф'яні, степові пожежі і т. ін.); біологічного характеру (епідемії, пандемії, епізоотії, панзоотії, масові отруєння, розповсюдження хвороб чи шкідників сільськогосподарських рослин і лісу, що мають характер стихійного лиха (епіфітотія)); техногенного походження (катастрофи, великі аварії, пожежі на підприємствах і у жилих масивах, вибухи на хімічних підприємствах, нафтогазопроводах тощо)¹[139; 294].

Особливі умови виникають також в разі оголошення *надзвичайного і воєнного стану*, коли працівники міліції виконують специфічні завдання у сфері цивільної оборони і воєнно-мобілізаційної підготовки, а також в деяких інших ситуаціях.

Залежно від *територіального поширення* розрізняють надзвичайні ситуації об'єктового, місцевого, регіонального і державного значення. Надзвичайні ситуації місцевого рівня можуть мати місце в окремому населеному пункті, у мікрорайоні, вони не викликають небезпеки для регіону або країни в цілому. Надзвичайні ситуації регіонального значення можуть поширюватись на територію однієї або кількох областей, викликають небезпеку для населення регіону, завдають значну шкоду матеріальним цінностям, потребують великих зусиль від правоохоронних органів і органів влади для усунення їх наслідків (наприклад, повені у Закарпатті, снігові заметілі на півдні України останніх років тощо). Надзвичайні ситуації державного значення хоча і мають локальне місце виникнення, але тягнуть небезпечні наслідки у загальнодержавному масштабі (аварія на Чорнобильській АЕС з відомими катастрофічними наслідками, епідемія холери на півдні України у 1994-1995 рр.). Всі інші надзвичайні ситуації належать до ситуацій об'єктового рівня²[143].

Варто зазначити, що в нормативних актах і спеціальній літературі для визначення зазначених обставин використовуються різні терміни: особливі, надзвичайні, екстремальні, хоча розуміється у цих випадках одне й теж. Іноді ці терміни розрізняються залежно від їх винятковості за рівнем небезпеки для життя людей і характеру дій, необхідних для їх ліквідації.

І все ж, зважаючи, що для ліквідації наслідків усіх перерахованих явищ вимагається встановлення спеціального правового режиму, створення нових структурних утворень, залучення додаткових сил і засобів, створення більш досконалих операцій, як уявляється, вибір терміна для їх визначення має більше теоретичне, ніж практичне значення.

Таким чином, на думку дисертанта, **надзвичайні обставини** – це такі умови, викликані явищами соціального або іншого походження, за наявності яких виникає необхідність у здійсненні додаткових заходів правового, організаційного, тактичного та іншого характеру, їх ресурсного забезпечення з тим, щоб у найбільш короткі терміни і з найменшими затратами нормалізувати ситуацію.

У зв'язку з цим, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, на МВС, поряд з вирішенням повсякденних питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів покладено також інші, не менш важливі завдання: організація і здійснення заходів, які стосуються рятування людей, охорони їх безпеки, забезпечення громадського порядку, збереження майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф, а також ліквідації їх наслідків; забезпечення високої бойової і мобілізаційної готовності органів внутрішніх справ, участі відповідно до закону в забезпеченні режиму воєнного або надзвичайного стану в разі його оголошення на території України або в окремих її місцевостях.

Подібні завдання покладені також на міліцію відповідно до Закону України "Про міліцію", в ст.10 якого зазначається, що міліція повинна доповідати відповідним державним органам і громадським об'єднанням про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні ситуації для ліквідації їх наслідків, рятування людей і надання їм допомоги, охорони майна, яке залишилось без нагляду, брати участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій і епізоотій, сприяти забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану у випадку їх оголошення, забезпечувати громадський порядок під час проведення масових політичних, спортивних, культурних заходів за рахунок коштів організацій або осіб, що їх проводять. Для виконання зазначених завдань міліція використовує різноманітні засоби, серед яких важливе місце займають адміністративно-запобіжні заходи.

З метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин працівники міліції наділені повноваженнями щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів такого характеру: 1) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих будівель і об'єктів); 2) обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 3) використання транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям.

На практиці такий адміністративно-запобіжний захід як *тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості* частіш за все застосовують працівники Державтоінспекції, хоча його використовують також дільничні інспектори міліції, наряди патрульно-постової служби міліції.

Відповідно до п.20 ст.11 Закону України "Про міліцію" працівники міліції мають право тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей. Метою цих обмежень є забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей у випадках втечі з-під варти і затримання злочинців, аварій на ділянках шляхів, інших надзвичайних обставин, які загрожують життю і здоров'ю людей (землетруси, повені, спалахи епідемій та епізоотій тощо), а також проведення масових заходів – демонстрацій, змагань, мітингів і т. ін.

Момент примусу при обмеженні або забороні доступу полягає в тому, що громадяни, незалежно від їх волі і бажання, не можуть потрапити на окремі ділянки місцевості чи об'єкти, а спроби проникнути на них розцінюються як правопорушення, що може тягти застосування інших заходів примусу.

Рішення про застосування розглянутого заходу приймають, як правило, відповідні керівники органів внутрішніх справ. Проте, в ситуаціях, які не терплять зволікання (виявлення небезпечних предметів, слідів злочину тощо), заборонити доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти може будь-який працівник міліції.

З метою забезпечення громадської безпеки працівники міліції мають також право *обмежувати у встановленому порядку рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів*. Це положення законодавчо закріплено у п.21 ст.11 Закону України "Про міліцію", в якій зазначено, що працівники міліції мають право обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів. Причинами цих обмежень можуть бути будь-які надзвичайні ситуації: ремонт шляхів, прокладання водопроводу, газової мережі, трубопроводу, електричних і телефонних кабелів, аварійний стан, пожежі, стихійні лиха, демонстрації, мітинги, змагання, масові походи і т. ін.

У зв'язку з тим, що запровадження тих чи інших обмежень затрудняє свободу пересування і створює певні труднощі і незручності, працівники міліції зобов'язані передбачити можливість пропуску громадян, які проживають або працюють в районі (зоні) застосування запобіжного заходу. Дуже важливе профілактичне значення має зазначений захід при стихійних лихах (пожежах, повенях, землетрусах тощо). У цих випадках припинення (обмеження) руху – дієвий засіб забезпечення особистої і майнової безпеки громадян. Наприклад, отримавши повідомлення про пожежу, працівники міліції, рятуючи людей і майно, виявляючи причини загоряння, в разі необхідності виставляють оточення, припиняють або обмежують на ближніх вулицях (ділянках) рух транспорту і пішоходів, не пропускають в район пожежі сторонніх осіб. Припинення або обмеження руху скасовується відразу ж, коли в ньому міне потреба¹[108].

Відповідно до ст. 26 Закону України “Про дорожній рух” при виконанні робіт в смузі відведення автомобільної дороги, вулиці та залізничного переїзду, якщо це загрожує безпечному чи безперебійному руху транспорту і пішоходів, організації, що відповідають за утримання автомобільної дороги, вулиці та залізничного переїзду, можуть закрити чи обмежити рух на підставі ордера, який видається відповідним дорожнім органом, а в містах – службою місцевого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування. В ордері викладаються умови заборони або обмеження руху, порядок інформування про це учасників дорожнього руху, заходи щодо безпеки дорожнього руху і строки проведення робіт. Обмеження або заборона руху без ордера можлива лише у випадках, пов’язаних із стихійними явищами, а також у зв’язку з необхідністю виконання аварійних робіт, про що повідомляється місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і Державтоінспекції МВС України. Тобто інші, крім міліції, суб’єкти (організації, що відповідають за утримання автомобільної дороги, вулиці та залізничного переїзду) можуть застосовувати цей захід тільки з дозволу відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Міліції ж для застосування обмеження чи заборони руху транспорту і пішоходів одержувати зазначений ордер непотрібно. Це й зрозуміло, адже всі випадки застосування міліцією цього заходу належать до аварійних, надзвичайних, коли виникає загроза життю і здоров’ю людей.

На практиці цей захід адміністративного запобігання частіш за все застосовують працівники Державтоінспекції, хоча деякі повноваження мають також дільничні інспектори міліції, наряди патрульно-постової служби міліції.

Про введення режиму обмеження дорожнього руху працівники Державтоінспекції у всіх випадках мають своєчасно оповістити населення і органи, покликані забезпечувати нормальний режим дорожнього руху. Обмеження руху транспорту і пішоходів, у зв’язку з тим, що зміна звичайного режиму руху зачіпає інтереси значної маси населення, особливо у великих містах та промислових центрах, не може запроваджуватись свавільно, а має підкорятися суворому порядку. Для цього конкретний орган Державтоінспекції повинен ретельно вивчити специфіку руху транспорту і пішоходів на конкретній ділянці вулиці чи автомобільного шляху, довести про необхідність зміни режиму руху до відома місцевої державної адміністрації або виконавчого комітету відповідної місцевої ради.

Відповідно до п.4.10 Інструкції з організації роботи дільничного інспектора міліції дільничні інспектори також мають право з метою запобігання аваріям, які можуть призвести до тяжких наслідків, або охорони місця і збереження слідів дорожньо-транспортної пригоди, а також з метою затримання злочинця забороняти чи обмежувати до прибуття працівників Державтоінспекції рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів.

Розглянутий захід адміністративного запобігання є важливим засобом забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку, профілактики правопорушень. Так само як і в попередньому заході, момент примусу тут полягає в тому, що громадяни, незалежно від їх волі і бажання, не можуть потрапити на окремі ділянки вулиці чи автомобільного шляху, а намагання проникнути на них визнаються правопорушеннями, які можуть бути підставою застосування інших заходів адміністративного примусу.

Такий захід адміністративного запобігання, як *використання транспортних засобів і засобів зв’язку, які належать підприємствам, установам і організаціям*, здійснюється працівниками міліції з метою запобігання шкідливим наслідкам стихійного лиха, інших надзвичайних ситуацій, для виїзду до безпосереднього місця події, для доставлення в медичні установи осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників і доставлення їх в міліцію. Слід особливо при цьому підкреслити, що використання транспортних засобів і засобів зв’язку підприємств, установ і організацій здійснюється в особливих надзвичайних умовах і спрямовано на забезпечення безпеки громадян, а також для захисту їх прав і свобод, конституційного

ладу при масових порушеннях правопорядку, які створюють загрозу життю і здоров'ю громадян. Використання з цією метою транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям, здійснюється безкоштовно.

Використовувати зазначені транспортні засоби працівники міліції мають право відповідно до п. 26 ст.11 Закону України "Про міліцію" (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення). В наш час чомусь не прийнято говорити про зазначене право міліції, на практиці в його реалізації також існує чимало перешкод, хоча поліцейськими зарубіжних країн використання транспорту інших суб'єктів практикується дуже широко. Зрозуміло, що мова йде про невідкладні випадки, крайню необхідність.

У невідкладних також випадках працівники міліції мають право безперешкодно і безкоштовно користуватися засобами зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям з метою встановлення обставин вчинення злочинів, осіб, які їх вчинили, свідків, потерпілих, розшуку злочинців, які втекли з-під варті, осіб, які пропали безвісти, та з іншою метою, пов'язаною з необхідністю надання допомоги громадянам, підприємствам, установам і організаціям у зв'язку з виконанням міліцією покладених на неї обов'язків.

На практиці цей захід частіш за все застосовують наряди патрульно-постової служби, працівники Державтоінспекції, а також дільничні інспектори міліції.

В законодавстві, на думку дисертанта, цей адміністративно-запобіжний захід врегульовано не в повному обсязі. Вважаємо, що необхідно передбачити обов'язок повідомлення, якщо дозволяє ситуація, працівниками міліції про використання транспортних засобів, що належать підприємствам, установам і організаціям, керівникам цих підприємств (установ, організацій), а також своєму безпосередньому начальнику. Крім того, в наш час буває важко розмежувати, які транспортні засоби належать організаціям, а які – громадянам. У зв'язку з цим закон має передбачати безоплатне використання транспортних засобів, які належать лише державним підприємствам, установам та організаціям.

Крім цього, працівники міліції за різних надзвичайних обставин, які не терплять зволікання (стихійне лихо, необхідність проїзду до місця пригоди, доставлення в медичні установи потерпілих, які потребують невідкладної медичної допомоги, у випадках переслідування правопорушників і доставлення їх в міліцію), мають право безперешкодно використовувати транспортні засоби, що належать громадянам. Це також захід примусу, оскільки згода громадянина при цьому не потрібна. Проте громадяни в зазначених випадках мають право на відшкодування збитку. Обов'язок міліції щодо відшкодування заподіяних майнових збитків громадянину закріплена у ст.25 Закону України "Про міліцію", однак порядок його відшкодування, а також визначення розміру збитків регулюються цивільним законодавством.

Примусовий характер розглянутого заходу полягає в тому, що і транспортні засоби, і засоби зв'язку, які належать юридичним особам, працівники міліції мають право використовувати безперешкодно, тобто будь-чия згода при цьому не запитується. Більше того, в разі створення перешкод працівник міліції має право вжити заходів до їх подолання. Правда, це положення в Законі «Про міліцію» не закріплено, хоча, на думку дисертанта, має бути обов'язково передбачено. Разом з тим в ст. 124-1 КпАП України передбачено адміністративну відповідальність за ненадання посадковими особами підприємств, установ, організацій, а також громадянами транспортних засобів, що їм належать, у встановлених законом невідкладних випадках.

На закінчення резюмуємо, що застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів дозволяє як попередити або виявити конкретні правопорушення чи вчинення їх

конкретними особами, так і забезпечити громадський порядок і громадську безпеку, права і свободи громадян у різних надзвичайних ситуаціях. Разом з тим під час використання зазначених заходів на практиці виникає багато запитань, які потребують свого законодавчого вирішення. Певного поліпшення потребує також і сама практика застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів.

Висновки до розділу II

1. Адміністративно-запобіжні заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень.

2. На відміну від заходів адміністративного припинення, адміністративно-запобіжні заходи не переривають наявне правопорушення, а попереджають, відвертають його вчинення (термін „запобігати” означає не допускати чогось заздалегідь, відвертати). На відміну від адміністративних стягнень адміністративно-запобіжні заходи не містять у собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються, до того ж, їх використання часто зовсім не пов'язане з протиправною поведінкою конкретних осіб.

3. Можна виділити два види мети, властивих адміністративно-запобіжним заходам: 1) недопущення, відвернення правопорушень; 2) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях. В ряді випадків метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є попередження не вчинення протиправних діянь з боку певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень, тобто попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень. Що стосується забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях, то більш конкретно в цих випадках мова знову ж таки йде про недопущення можливих правопорушень, а також про відвернення їх негативних, шкідливих наслідків.

4. Запобіжні заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних надзвичайних обставин. У зв'язку з цим щодо адміністративно-запобіжних заходів частіше використовують термін не „підстави”, а „умови” застосування.

5. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються в правоохоронній діяльності міліції, становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин.

6. Донині нема єдності думок з приводу віднесення тих чи інших заходів до розряду адміністративно-запобіжних, тобто до визначення їх системи. Це стосується і заходів, які застосовуються міліцією.

7. До числа цих заходів слід віднести: 1) перевірку документів; 2) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 3) огляд – особистий огляд і огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів; 4) відвідування підприємств, установ і організацій; 5) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; 6) внесення подань в державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 7) тимчасове обмеження

доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); 8) обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 9) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; 10) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям.

8. В основу класифікації адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, має бути покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. Цю класифікацію можна провести, ґрунтуючись на таких критеріях як мета застосування, характер впливу, об'єкт впливу, форма процесуального виявлення і строки реалізації.

9. Залежно від мети застосування адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією, можна поділити на дві групи: а) заходи, які застосовуються для попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб, і б) заходи, які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин; залежно від характеру правоохоронного впливу адміністративно-запобіжні заходи можна класифікувати на такі види: особистісні, організаційні і майнові; залежно від форми їх процесуального вираження – на письмові і такі, що виявляються в певних матеріально-технічних діях; виходячи із строків реалізації – на ті, що реалізується шляхом виконання якихось разових дій і які застосовуватися на певний строк, встановлений законодавством.

10. Найчисленнішим видом адміністративно-запобіжних заходів є заходи, які застосовуються для запобігання чи виявлення правопорушень в конкретних умовах чи з боку конкретних осіб. Завдяки цим заходам створюються умови для виявлення правопорушень та наступного їх припинення, а також встановлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, огляд та ін.), чи попереджується вчинення правопорушень конкретними особами (взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі та ін.).

11. Застосування огляду як адміністративно-запобіжного заходу в чинному законодавстві врегульовано лише в загальних рисах, це стосується і відомчого регулювання. Об'єктивно огляд мало чим відрізняється від обшуку, проведення якого суворо регламентовано Кримінально-процесуальним кодексом України. Тому, на думку дисертанта, в адміністративному законодавстві, зокрема, в майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі необхідно більш чітко визначити підстави застосування особистого огляду, огляду речей, в тому числі транспортних засобів та інших об'єктів.

12. Не зовсім чітко врегульовано право міліції на входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян. Відповідна норма Закону „Про міліцію” визнає підставою такого входження припинення злочину, який загрожує життю жильців, хоча в ній мова має йти загалом про злочин, який загрожує життю і здоров'ю людей.

13. В Законі „Про міліцію” необхідно детально регламентувати не тільки право міліції вести облік і застосовувати офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки з вказівкою на підстави та порядок, «встановлені законодавством» (оскільки реально «законодавством» тут є відомчі інструкції), але і порядок, процедуру реалізації цього права.

14. На думку дисертанта, слід було б встановити адміністративну відповідальність за невиконання передбаченого ст.11 Закону «Про міліцію» обов'язку відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, громадської організації або посадової особи повідомити протягом місяця з дня надходження пропозиції органу чи

посадовій особі, яка внесла пропозицію про усунення причин і умов вчинення адміністративних правопорушень, про вжиті заходи.

15. Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є комплексним заходом адміністративного примусу. Комплексний характер адміністративного нагляду полягає не в тому, що його метою є попередження злочинів, тобто це не міжгалузева комплексність, а комплексність в тому плані, що зміст адміністративного нагляду становить комплекс, система обмежень, які застосовуються до піднаглядного.

16. Об'єкт правового регулювання в адміністративному нагляді є адміністративно-правовим. Заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися для боротьби зі злочинами шляхом їх попередження і припинення, а деякі з них саме для цього і використовуються. Ніякого протиріччя в цьому, як уявляється, нема, адже жодна інша галузь права подібні відносини (тобто коли відсутній злочин, але існує реальна небезпека його вчинення) не регулює. Закон не допускає, так би мовити, «вмикання» норм права кримінального блоку (кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого) в таких випадках, тому впливати на ситуацію можна тільки за допомогою використання адміністративно-правових норм.

17. В наш час норми, які регулюють підстави та порядок здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, потребують перегляду з метою приведення їх у відповідність до вимог Конституції України.

18. З метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин працівники міліції наділені повноваженнями щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів такого характеру: 1) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих будівель і об'єктів); 2) обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 3) використання транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям.

19. За різних надзвичайних обставин, які не терплять зволікання, працівники міліції мають право безперешкодно використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам і організаціям. Примусовий характер зазначеного заходу полягає в тому, що ці транспортні засоби працівники мають право використовувати безперешкодно, тобто будь-чия згода при цьому не запитується. В разі створення перешкод працівник міліції має право вжити заходів до їх подолання, що в Законі «Про міліцію», на думку дисертанта, слід обов'язково передбачити.

Розділ III

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

3.1 Сутність, мета і види заходів адміністративного припинення та підстави їх застосування міліцією

Серед заходів адміністративного примусу, в тому числі і тих, що застосовуються міліцією, найбільш численними є заходи припинення. Головне призначення цих заходів полягає в тому, щоб вчасно відреагувати на ті чи інші антигромадські діяння, припинити, перервати протиправну поведінку і тим самим не допустити настання її шкідливих наслідків.

Отже, найперше, що характеризує заходи адміністративного припинення, це здійснення впливу на певну протиправну ситуацію. Такий вплив може бути

найрізноманітнішим, наприклад, як зазначається в літературі, психологічним або фізичним, пов'язаним з особистими, організаційними чи майновими обмеженнями¹[108], за допомогою адміністративно-технічних, адміністративно-санітарних, адміністративно-фінансових засобів, затримання особи чи майна²[266]. Додамо, що характер впливу залежить від конкретної протиправної ситуації, а також об'єкту, на який здійснюється вплив, та мети, яка при цьому переслідується. Важливо також зазначити, що в кожному випадку застосування заходів адміністративного припинення працівник міліції безпосередньо втручається в дії порушника, який позбавляється фактичної можливості продовжувати неправомірну поведінку³[108].

Для розуміння сутності адміністративного припинення важливо з'ясувати також зміст терміна „припинення”. З точки зору етимології припиняти – означає переривати яку-небудь дію, процес, стан, що триває, змушувати кого-небудь перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку, не давати безчинствувати¹[323]. Тобто можна зробити висновок, що припинення неможливе без наявності певних дій, процесу тощо, які тривають в часі. Те ж саме стосується і адміністративного припинення.

Застосування заходів адміністративного припинення обумовлюється наявністю певної протиправної поведінки, яка може полягати не тільки у вчиненні конкретного правопорушення, але і в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб (Д.М. Бахрах стверджує навіть, що припинятися може антигромадський спосіб життя, система дій²[150]). В таких випадках відповідні державні органи та посадові особи, зокрема, міліції змушені застосовувати різноманітні засоби припинення. Необхідно також підкреслити той факт, що заходи припинення застосовуються не тільки з метою переривання адміністративно-протиправних дій, але в окремих випадках і діянь кримінально-правового характеру.

В чинному законодавстві нема ні визначення заходів адміністративного припинення, ні чіткої класифікації зазначених заходів, як нема єдності позицій щодо того, які з них варто вважати заходами адміністративного припинення, а які – адміністративно-запобіжними, і чи можуть вони спрямовуватися на припинення кримінально-правових дій і в спеціальній літературі. До того ж, необхідно мати на увазі, що термін „заходи адміністративного припинення” є виключно теоретичним, в нормативних актах він не використовується. В ст. 2 Закону „Про міліцію” про припинення правопорушень сказано лише як про основне завдання міліції, для виконання якого можуть застосовуватися різноманітні засоби як правового, так і іншого характеру, серед яких також і заходи адміністративного припинення. Право на застосування тих чи інших заходів примусового характеру для виконання завдань, покладених на міліцію, визначено в законодавстві, в якому дано досить повний перелік таких заходів і врегульовано умови та порядок їх застосування.

Тому, як уявляється, суперечки навколо питання про те, які із заходів адміністративного примусу є заходами припинення, мають більше теоретичний, ніж практичний характер, головне те, щоб їх використанням забезпечувалось виконання покладених на міліцію завдань. Ніякі інші заходи припинення, крім встановлених законодавством України, не можуть застосовуватися в практичній діяльності. Використовуватися ж вони можуть тільки відповідно до встановлених законодавством процедур.

На запитання, чи можуть заходи адміністративного припинення застосовуватися для переривання кримінально-правових діянь, як уявляється, потрібно відповісти ствердно і підтримати дослідників, які висловлюють подібну думку¹[134; 112; 108]. Така позиція ґрунтується на чинному законодавстві і базується на практичному досвіді. Безперечно, що більшість заходів адміністративного припинення використовується для переривання адміністративно-протиправних діянь і антигромадської поведінки, а деякі з них тільки (переважно) для цього і використовуються (адміністративне затримання, відсторонення від керування транспортом тощо). Разом з тим, надаючи міліції право на

використання таких заходів адміністративного припинення як застосування зброї, заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, законодавець прямо підкреслює, що вони використовуються для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю (ст.ст. 13-15 Закону „Про міліцію”). Аналіз практики свідчить, що ці заходи в багатьох випадках використовуються для припинення саме кримінально-правових діянь.

Потрібно звернути увагу також на той факт, що заходи адміністративного припинення в літературі інколи визнаються адміністративно-правовими санкціями, хоча й називаються при цьому попередніми, що суті не змінює¹[110]. На думку дисертанта, з цим важко погодитися, адже в праві під санкціями розуміються виключно заходи юридичної відповідальності²[381], до яких припинення не належить³[367].

Ще одну особливість заходів адміністративного припинення, яка характеризує їх місце в єдиній системі заходів адміністративного примусу, дозволяє відзначити порівняльний аналіз останніх. Суть її полягає в тому, що заходи припинення тісно пов'язані з адміністративно-запобіжними заходами та адміністративними стягненнями. Зв'язок заходів адміністративного припинення із адміністративно-запобіжними заходами виявляється в тому, що останні в багатьох випадках є попередниками заходів адміністративного припинення. В той же час застосування заходів припинення часто передує застосуванню адміністративних стягнень, оскільки забезпечує можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Разом з тим, на відміну від адміністративно-запобіжних заходів заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо переривають наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної або іншої відповідальності.

На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення, так само як і адміністративно-запобіжні заходи, не містять в собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи, поряд з виховною, і каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі мовби звернено в минуле, є ретроспективним¹[250]. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в теперішнє і тому частіш за все здатні самостійно і оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема, примусово переривати правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування адміністративних або інших заходів відповідальності до винних. Нерідко заходи припинення використовуються і для боротьби з об'єктивно протиправними діяннями душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які взагалі не підлягають юридичній відповідальності. Не маючи карального характеру, заходи адміністративного припинення, на відміну від адміністративних стягнень, не потребують встановлення наявності вини порушника як обов'язкової умови застосування. Нарешті, адміністративне стягнення тягне за собою стан так званої „адміністративної покараності” на певний строк, заходи ж адміністративного припинення такого стану не створюють.

Крім того, що заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, спрямовані на переривання протиправних діянь, необхідно підкреслити і значення їх іншої важливої особливості (сторони). Суть її полягає в тому, що деякі заходи адміністративного припинення застосовуються не тільки для переривання протиправних діянь, але і для запобігання їм і забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної або кримінальної відповідальності²[104; 266]. Так, огляд речей, особистий огляд можуть застосовуватися як адміністративно-запобіжний захід і як захід, спрямований на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості для

вирішення питання про притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності і забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, тобто його здійснення переслідує різну мету. Зокрема, огляд, який здійснюється відповідно до приписів Закону „Про міліцію”, може бути і запобіжним заходом, і заходом припинення забезпечувального характеру. Огляд, який застосовується відповідно до ст. 264 КпАП України, як уявляється, можна вважати заходом адміністративного припинення, який спрямовано на забезпечення можливості притягнення до адміністративної відповідальності і провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Особливість заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, полягає також в тому, що їх застосування можливе як у звичайних, так і в екстремальних умовах. Наприклад, вимога до громадян та державних службовців припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей та документів, огляд тощо застосовуються працівниками міліції повсякденно і становлять важливий інструмент в її діяльності. Спеціальні припиняючі заходи застосовуються значно рідше порівняно із заходами загального призначення і тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити протиправну поведінку не можна, тобто коли були використані і не дали бажаних результатів інші засоби адміністративно-примусового характеру. Систему цих заходів утворюють застосування фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї, тобто вони, як правило, поєднуються із застосуванням сили. Такі заходи можуть застосовуватися, як правило, тільки після попередження про намір їх використання і при суворому дотриманні вимог законодавства.

Окремо варто підкреслити й те, що застосування заходів адміністративного припинення працівниками міліції здійснюється тільки на базі чинного законодавства, з дотриманням вимог законності під час їх застосування, що забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів та посадових осіб міліції за застосуванням зазначених заходів, прокурорським наглядом, правом адміністративного та судового оскарження, рядом організаційних заходів та іншими встановленими законодавством способами.

Значення, яке займають заходи адміністративного припинення в правоохоронній діяльності міліції, обумовлюється насамперед тим, що вони є найпоширенішою групою заходів адміністративного примусу взагалі і тих, що застосовуються міліцією, зокрема. Інтереси захисту об'єктів правоохорони часто вимагають оперативного втручання, „невідкладної допомоги” з боку міліції, яку вона надає у вигляді адміністративного припинення протиправних діянь.

Значення заходів адміністративного припинення важко переоцінити ще й тому, що в ході їх застосування забезпечується можливість притягнення правопорушника до відповідальності, причому, не тільки адміністративної, хоча така функція має допоміжний характер¹[387]. Часто ці заходи використовуються, як раніше зазначалося, для припинення найбільш суспільно небезпечних діянь – злочинів. В деяких випадках підставу їх застосування становлять об'єктивно протиправні діяння душевнохворих і малолітніх. Тобто заходи адміністративного припинення є засобом захисту суспільних відносин незалежно від причин виникнення небезпечної ситуації.

Однак і цим значенням заходів адміністративного припинення в діяльності міліції не вичерпується, їх застосуванням нерідко забезпечується усунення шкідливих наслідків правопорушень і відновлення правомірного стану, чого ніякими іншими засобами адміністративного примусу досягти неможливо. Оскільки заходам адміністративного припинення властива невідкладність, оперативність, порядок їх застосування порівняно простий. Зокрема, для цього не потрібно приймати спеціальний акт управління, як при накладенні адміністративного стягнення. На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення має право застосувати значно більша кількість працівників міліції.

Все сказане свідчить про те, що застосування заходів адміністративного припинення відіграє важливу роль в повсякденній, безперервній діяльності міліції щодо охорони правопорядку і боротьби з правопорушеннями.

Ефективність застосування міліцією заходів адміністративного припинення, як і будь-яких інших примусових засобів, визначається, перш за все, ступенем досягнення мети, яка переслідується тим чи іншим заходом. Основна мета, тобто результат, якого суб'єкт правоохорони прагне досягти, застосовуючи заходи адміністративного припинення, – це примусове припинення, переривання протиправної поведінки. Найявність саме цієї мети визначає віднесення того чи іншого заходу адміністративного примусу до числа заходів припинення.

Крім цього, окремі заходи адміністративного припинення можуть застосовуватися з метою усунення шкідливих наслідків правопорушення, відновлення правомірного стану (наприклад, зупинення функціонування об'єктів дозвільної системи здійснюється до усунення порушень відповідних правил).

Всі заходи адміністративного примусу, в тому числі і заходи припинення, мають профілактичний, превентивний характер, тобто запобігають вчиненню нових правопорушень. Однак для заходів припинення попередження правопорушень – не основна, а додаткова, допоміжна мета. Причому, не всі заходи адміністративного припинення однаковою мірою сприяють запобіганню правопорушенням. Наприклад, у вимозі припинити правопорушення простежити профілактичний вплив досить важко, хоча він і є, тоді як вилучення предмета, з яким пов'язано вчинення правопорушення, безпосередньо переслідує мету не допустити його вчинення в майбутньому.

Створення умов для притягнення правопорушника до відповідальності – інша основна мета заходів адміністративного припинення. В деяких із них ця мета навіть переважає (наприклад, в адміністративному затриманні, огляді і вилученні речей тощо). З погляду на цей факт окремі вчені-адміністративісти виділяють навіть самостійну групу адміністративного примусу – заходи адміністративно-процесуального примусу¹[245], з чим, на думку дисертанта, погодитись не можна. Створення умов для притягнення до відповідальності (як правило, адміністративної) полягає в тому, що в ході застосування окремих заходів забезпечується складення протоколу про адміністративне правопорушення та інших необхідних документів, встановлення особи порушника, його участь у розгляді справи, збирання та закріплення доказів в справі і т. ін.

Таким чином, заходи адміністративного припинення застосовуються міліцією з метою, по-перше, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь), по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення, по-четверте, запобіганню вчиненню нових правопорушень і, по-п'яте, відновлення попереднього, правомірного стану.

Сказане дозволяє визначити **заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, як передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.**

З метою всебічного з'ясування сутності та особливостей заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, необхідно здійснити їх систематизацію і класифікацію. Для визначення системи зазначених заходів слід виходити, перш за все, з того, що всі ці заходи об'єднує єдина мета – припинення протиправних діянь, про що мова

йшла вище. Тому, виходячи з аналізу чинного законодавства, а також практики його застосування, можна назвати заходами адміністративного припинення, які застосовуються міліцією: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) доставлення порушника; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; 4) адміністративне затримання; 5) особистий огляд; 6) огляд речей; 7) вилучення речей і документів; 8) зупинку транспортних засобів; 9) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння; 10) заборону експлуатації транспортних засобів; 11) затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 12) обмеження або заборону проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах; 13) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; 14) адміністративне видворення іноземців за межі України; 15) застосування заходів фізичного впливу; 16) застосування спеціальних засобів; 17) застосування вогнепальної зброї.

Варто зазначити, що не всі перераховані заходи в літературі визнаються заходами припинення. Так, наприклад, зупинку транспортних засобів інколи називають запобіжним заходом¹[155]. Інші автори необґрунтовано розширюють цей перелік, включаючи до групи заходів припинення адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі²[147]. Кодекс про адміністративні правопорушення (ч. 4 ст. 24) визнає адміністративне видворення іноземців адміністративним стягненням, хоча, на думку дисертанта, воно за своїм характером є заходом припинення. Раніше вже аналізувалися правова природа, мета та підстави застосування адміністративного нагляду, завдяки чому його названо адміністративно-запобіжним заходом. Що ж стосується зупинки транспортних засобів, то закон однозначно обумовлює застосування цього заходу наявністю порушення правил дорожнього руху чи іншого правопорушення, а це характеризує його як захід адміністративного припинення.

Заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, як свідчить наведений перелік, дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма характеристиками. Для виявлення їх сутності і змісту, а також встановлення зв'язків між окремими заходами і точного орієнтування в їх різноманітності необхідно провести класифікацію цих заходів.

Класифікація заходів адміністративного припинення взагалі і тих, що застосовуються міліцією, зокрема, в літературі здійснювалась вже неодноразово¹[101; 231]. Однак після цього сталося багато змін в житті суспільства, Україна здобула незалежність, а відтак почалось формування нового законодавства незалежної держави, в тому числі адміністративного. Після написання зазначених праць було прийнято законодавство про адміністративні правопорушення, склалася певна практика його застосування. Нарешті, повноваження міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, включаючи заходи припинення, було закріплено на рівні Закону. Все це потребувало нового вивчення і осмислення. На початку 90-х рр. минулого століття дисертаційне дослідження зазначених заходів здійснив О.М.Бандурка, він запропонував також класифікацію цих заходів, яку переважно слід підтримати²[134].

В основу класифікації заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, так само як і будь-якої іншої класифікації, має бути покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. На думку дисертанта, класифікацію заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, можна провести, спираючись на такі основні критерії: мета застосування; характер впливу; форма процесуального вираження; характер сфери застосування.

Залежно від *мети застосування* заходи адміністративного припинення можна поділити на дві групи – самостійні (оперативні) і допоміжні (забезпечувальні). Самостійні заходи в більшості випадків самостійно і оперативно вирішують конфліктну ситуацію, після їх застосування конфлікт, як правило, вичерпується, можна обійтись без застосування

інших примусових заходів. До цієї групи належать вимога припинити протиправну поведінку, заборона експлуатації транспортних засобів, обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах, зупинення або припинення функціонування об'єктів дозвільної системи, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Всі інші заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією (доставлення порушника, адміністративне затримання, особистий огляд та ін.), становлять групу допоміжних або забезпечувальних заходів. Їх об'єднує, перш за все, спільна мета – створення умов для притягнення порушника до відповідальності (як правило, адміністративної) або забезпечення застосування інших заходів примусу. Ці заходи відіграють в правоохоронному регулюванні службову, допоміжну роль і самостійного значення не мають. Їх застосуванням досягається найближча, проміжна, а не кінцева мета правоохорони. В літературі допоміжні заходи інколи називають адміністративно-процесуальними¹[150], про недоречність чого вище вже було сказано. Ще раз підкреслимо свою точку зору: всі заходи адміністративного припинення в певному розумінні є процесуальними, оскільки діяльність щодо їх застосування становить частину адміністративного процесу.

До групи допоміжних (забезпечувальних) заходів деякі автори включають також заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю²[101]. Аналіз законодавства, яке регулює підстави і порядок застосування зазначених заходів, свідчить про те, що в більшості випадків вони використовуються як самостійні заходи примусу, основна мета яких – припинити протиправні діяння. Лише зрідка їх застосуванням забезпечується можливість притягти порушника до відповідальності або застосувати інші заходи державного примусу. Так, наприклад, однією з підстав застосування вогнепальної зброї є затримання злочинця, спеціальні засоби застосовуються для затримання і доставлення до міліції або іншого службового приміщення осіб, які вчинили правопорушення, і т. ін. В інших же випадках застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї мова йде про припинення правопорушень, відбиття нападу, захист громадян, подолання опору, звільнення заручників тощо, коли саме ці обставини і становлять основну мету їх застосування незалежно від того, чи буде в подальшому притягнуто правопорушників до відповідальності. Тому застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї слід вважати, на думку дисертанта, заходами самостійними, які в деяких випадках можуть застосовуватися і як допоміжні. У зв'язку з цим можна стверджувати, що такі заходи становлять самостійну групу заходів адміністративного припинення, яка потребує окремого дослідження.

Характер правоохоронного впливу заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, обумовлює їх поділ на особистісні, організаційні і майнові.

Особистісні заходи припинення спрямовані безпосередньо на особу правопорушника. Впливаючи на психіку, волю і навіть тіло особи, ці заходи примушують її до правомірної поведінки або до припинення поведінки неправомірної. До цих заходів належать вимога припинити протиправну поведінку, привід, доставлення порушника, адміністративне затримання, особистий огляд, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння, заходи фізичного впливу, більшість спеціальних засобів (за винятком пристроїв для відкриття приміщень і примусової зупинки автотранспорту) і, нарешті, вогнепальна зброя.

Організаційні заходи пов'язані з припиненням або зупиненням різних робіт, діяльності підприємств, функціонування об'єктів тощо. Про організаційні заходи йдеться у випадках реалізації міліцією права на зупинку транспортних засобів в разі порушення правил дорожнього руху; заборону експлуатації цих засобів, якщо технічний стан їх загрожує безпеці дорожнього руху; обмеження або заборону проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах, анулювання виданого підприємству чи організації дозволу на користування об'єктами дозвільної системи, опечатування складів,

баз і сховищ, закриття стрілецьких тирів і стендів, збройно-ремонтних та піротехнічних підприємств, магазинів, що торгують зброєю і боєприпасами; анулювання дозволів на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів, виданих громадянам, які зловживають спиртними напоями або вживають наркотичні чи інші одурманюючі засоби.

Заходи майнового характеру (огляд речей, вилучення речей і документів, застосування окремих спеціальних засобів – пристроїв для відкриття приміщень і примусової зупинки автотранспорту) впливають на поведінку людей не безпосередньо, а через різноманітні об'єкти матеріального світу, які перебувають у власності або володінні правопорушника. Тим самим забезпечується виконання адміністративно-правових норм або створюються умови для притягнення правопорушника до відповідальності.

Варто зазначити, що класифікація заходів адміністративного припинення на особистісні, організаційні і майнові в літературі вже проводилась¹[231; 101], але при цьому критерієм поділу було названо не характер впливу, а його об'єкт. Безумовно, саме на перераховані об'єкти і спрямовується вплив під час застосування заходів адміністративного припинення, однак об'єкт впливу, в свою чергу, визначає його характер. Іншими словами, характер правоохоронного впливу більш повно характеризує елементи системи заходів адміністративного припинення і функціональні зв'язки між ними, а тому саме цю ознаку має бути покладено в основу класифікації.

В зазначених працях дається класифікація заходів адміністративного припинення і залежно від характеру впливу на психічні і фізичні. Уявляється, що про психічний і фізичний вплив можна говорити лише щодо тих заходів, які застосовуються до особи, а це тільки одна група заходів припинення. Одною ж з основних вимог класифікації є те, що в сумі підгрупи мають дати початкову групу класифікованих елементів²[415]. Тому запропоновану класифікацію, на думку дисертанта, слід визнати деталізуючою, її не можна застосувати до всієї системи заходів адміністративного припинення.

Заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, можна поділити також залежно від *форми їх процесуального вираження* на усні, письмові і такі, що виражаються в певних матеріально-технічних діях. Більшість з цих заходів реалізується шляхом виконання різноманітних матеріально-технічних дій (зупинка транспортних засобів, доставлення порушника, застосування сили, спеціальних засобів і зброї тощо). Ці дії виконуються на підставі прийнятого усно або письмово рішення, хід їх виконання також може бути зафіксовано в письмовій формі, але їх суть, зміст становить саме дія. В усній формі міліцією застосовується лише один захід адміністративного припинення – вимога припинити протиправну поведінку, хоча і його може бути оформлено письмово. В письмовій формі реалізуються ще деякі заходи припинення – заборона експлуатації транспортних засобів, заборона проведення робіт на вулицях і шляхах, деякі випадки зупинення функціонування об'єктів дозвільної системи. Суть заходу в цьому разі полягає в оформленні тої чи іншої вимоги у відповідному письмовому рішенні.

Залежно від *характеру сфери застосування* заходи адміністративного припинення можна поділити на заходи загального і спеціального призначення. Останні складають комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративно-правового впливу, їх застосування переважно є прерогативою міліції, тоді як заходи загального призначення можуть використовувати і інші суб'єкти адміністративно-правової охорони. Спеціальні заходи припинення мають і спеціальні підстави їх застосування – це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити небезпечні діяння, які загрожують життю або здоров'ю людей, а всі інші форми попереднього впливу на правопорушників бажаних результатів не дали. До числа цих заходів належать застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Всі інші заходи адміністративного припинення мають загальний характер.

Серед заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, можна виділити також заходи, які реалізуються шляхом виконання якоїсь разової дії і заходи, пов'язані з певним строком. Залежно від об'єктів впливу існують заходи припинення, які застосовуються тільки до фізичних осіб, окремі – до юридичних осіб, а деякі можуть застосовуватися і до тих, і до інших. Крім цього, заходи адміністративного припинення відрізняються один від одного також за конкретними підставами та процедурами застосування.

Проблема *підстав* державного примусу взагалі має надзвичайно важливе значення, оскільки застосування примусових заходів можливе лише за наявності достатніх, передбачених законом обставин. Іншими словами, ця проблема безпосередньо пов'язана із встановленням в законі обсягу і меж застосування заходів правового впливу, а відтак і з зміцненням законності, забезпеченням прав і свобод громадян, охороною суспільних відносин від протиправних посягань.

Якщо підстави правової відповідальності, в тому числі адміністративної, в науці досліджені досить повно¹[151; 375], то цього не можна сказати про підстави застосування заходів примусу, які не є заходами відповідальності. До них належать і заходи адміністративного припинення, підстави застосування яких до нашого часу в адміністративно-правовій літературі з'ясовано недостатньо, окремі автори обмежувалися лише вказівкою на правопорушення чи протиправну поведінку, за наявності яких вони можуть застосовуватися¹[247]. Наукове осмислення цієї проблеми дозволить не тільки удосконалити адміністративну діяльність міліції, а й виробити рекомендації для чіткого правового її регулювання, що особливо важливо у зв'язку з реформуванням адміністративного законодавства.

Встановлення підстав використання заходів адміністративного припинення важливе, перш за все, з точки зору забезпечення прав громадян, до яких вони застосовуються. Кожен захід адміністративного припинення має застосовуватися у точній відповідності до закону, в межах повноважень працівників міліції, за наявності для цього відповідних підстав.

З точки зору етимології термін „підстава” означає причину, достатній привід, які виправдовують що-небудь²[384]. В юридичному розумінні цей термін визначено щодо різних видів юридичної відповідальності³[103; 413]. При цьому маються на увазі обставини, за наявності яких особа піддається заходам правового впливу. Таке розуміння підстав, на думку дисертанта, можна поширити, з певними уточненнями, і на заходи адміністративного припинення, оскільки останні можуть застосовуватися до громадян, а в окремих випадках – і до організацій, лише коли всі обставини, що склалися, свідчать про законність їх застосування.

Таким чином, ***підстави застосування заходів адміністративного припинення можна визначити як сукупність обставин, необхідних і достатніх для того, щоб їх застосування було визнане законним.***

Протягом багатьох років під підставою юридичної відповідальності розумілось правопорушення – дисциплінарний, адміністративний проступок, злочин тощо. Пізніше про підстави відповідальності стали говорити в двох аспектах, по-перше, в загальному нормативному плані, тобто про сукупність правових норм, відповідно до яких вона встановлюється і застосовується. По-друге, в кожному конкретному випадку її застосування, коли підставу відповідальності становить те чи інше правопорушення. Ці ж підстави застосування характерні і для заходів адміністративного припинення з урахуванням особливостей останніх.

Нормативні підстави застосування заходів адміністративного припинення – це сукупність правових норм, у відповідності до яких вони застосовуються. Закон визначає

види заходів припинення, умови, за яких вони застосовуються, процесуальний порядок застосування та оформлення дій уповноважених органів і посадових осіб тощо. Ці норми встановлюються в нормативних актах різної юридичної сили, про що йшлося раніше.

Фактична підстава застосування заходів адміністративного припинення дещо складніша, ніж підстава відповідальності, як правило, одного тільки факту вчинення правопорушення (причому, не тільки адміністративного) для цього недостатньо. В більшості випадків закон встановлює додаткові обставини, необхідні для застосування заходів адміністративного припинення (наприклад, неможливість припинити правопорушення іншими засобами, невідкладність ситуації тощо). Сказане дозволяє поділити ці підстави на основні і додаткові.

Виходячи з аналізу численних нормативних актів, а також матеріалів, які характеризують практичну діяльність міліції, можна зробити висновок, що основну фактичну підставу застосування міліцією заходів адміністративного припинення становить порушення правових норм. Цю підставу можна назвати також обов'язковою, оскільки без такого порушення заходи припинення застосовуватись не можуть. Абсолютна більшість цих порушень – це адміністративні проступки.

Адміністративний проступок в ст. 9 КпАП України визначено як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. В цьому визначенні названо або розуміється чотири ознаки адміністративного проступку: суспільна шкідливість (небезпека), протиправність, винність і адміністративна караність. Варто зазначити, що для застосування заходів адміністративного припинення необов'язково встановлювати наявність всіх перерахованих ознак проступку. В окремих випадках останні дві ознаки можуть взагалі бути відсутніми. Так, наприклад, заборона експлуатації транспортних засобів, які мають технічні несправності, застосовується незалежно від того, виникли ці несправності в результаті винних дій водія чи з якоїсь іншої причини.

Правопорушення, які вчиняють військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, мають припинятися на загальних засадах, хоча в цих діяннях відсутня ознака адміністративної караності. Як відомо, зазначені особи за адміністративні правопорушення несуть дисциплінарну відповідальність згідно зі статутами чи положеннями про дисципліну. Те ж саме можна сказати про порушення правових норм, які формально підпадають під ознаки якогось адміністративного проступку, вчинені душевнохворими в стані неосудності або малолітніми. Такі дії в літературі називають об'єктивно протиправними¹[101]. Злочин може бути підставою застосування спеціальних заходів адміністративного припинення (заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї), а також деяких інших заходів. Злочином ст. 11 Кримінального кодексу України визнає передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дію або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Діяння, яке формально підпадало б під ознаки якогось складу злочину, можуть вчинити також неосудні особи або малолітні, які не підлягають кримінальній відповідальності. Для застосування ж заходів адміністративного припинення ця обставина значення не має.

Слід звернути увагу на те, що в конкретній ситуації працівникові міліції може бути невідомо, яке саме порушення вчинено – злочин чи адміністративний проступок, це з'ясується після встановлення всіх обставин справи. Пізніше може бути встановлено також стан неосудності особи, яка вчинила порушення правових норм, або вік порушника. Для застосування заходів адміністративного припинення, таким чином, важливо встановити сам факт вчинення діяння, яке має ознаку адміністративної або кримінальної протиправності.

Сказане дозволяє зробити висновок про те, що **фактичну підставу застосування міліцією заходів адміністративного припинення становить конкретна протиправна ситуація, яку в майбутньому може бути визнано адміністративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням душевнохворого чи малолітнього.**

В окремих випадках заходи адміністративного припинення застосовуються, коли є лише підозра про вчинення правопорушення, яка може і не підтвердитися. Наприклад, інспектори дорожньо-патрульної служби повинні зупиняти транспортні засоби, якщо характер руху викликає підозру у здатності водія керувати цим засобом, поведінка, або зовнішній вигляд водія, пасажирів, транспорту, вантажу вказують на їх причетність до дорожньо-транспортної пригоди або злочину тощо (п. 3.2.5. Настанови по порожньо-патрульній службі Державної автомобільної інспекції України). В цих випадках примусові заходи застосовуються одночасно і для виявлення правопорушень (тобто їх попередження), і для припинення наявного порушення.

Певною мірою можна стверджувати, що в усіх випадках застосування заходів адміністративного припинення мова йде про підозру у вчиненні правопорушення, тому що визнання діяння тим чи іншим видом правопорушення пов'язане із спеціальною процедурою розгляду справи і прийняттям відповідного рішення. До цього моменту особа не вважається правопорушником (злочинцем, делінквентом). У зв'язку з цим і в законодавстві використовуються різні терміни для найменування таких осіб (підозрюваний, обвинувачений, підсудний, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, тощо). Тобто це зумовлено дією принципу презумпції невинуватості. Це має суттєве значення, оскільки означає, що для застосування заходів припинення не потрібно встановлювати обставини, які б висвітлювали дане діяння повно і всебічно або викривали конкретну особу у вчиненні правопорушення.

Конкретна протиправна ситуація, яку пізніше може бути визнано адміністративним правопорушенням або злочином, протиправна поведінка, підозра у вчиненні правопорушення становлять основні, обов'язкові фактичні підстави застосування заходів адміністративного припинення. Для застосування більшості з них самих цих обставин недостатньо, тобто законодавство передбачає поряд з основними підставами ще й додаткові. До числа таких обставин належать неможливість скласти на місці протокол про адміністративне правопорушення або встановити особу порушника (доставлення порушника, адміністративне затримання, інші заходи забезпечення провадження), продовження правопорушення після застосування форм попереднього впливу (спеціальні заходи припинення) тощо. Деякі з цих обставин, як видно із сказаного, мають загальний характер, тому доцільно розглянути їх в цьому підрозділі.

Неможливість скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці його вчинення може бути підставою для доставлення порушника в міліцію, якщо складення протоколу є обов'язковим (ч.1 ст. 259 КпАП). В КпАП не перераховано випадки, коли протокол обов'язково повинен складатися, тому що це загальне правило. Навпаки, в ст. 258 названо випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення може не складатися. Неможливість скласти протокол може виникнути внаслідок неправомірних дій порушника або інших осіб, які перешкоджають виконанню працівником міліції своїх обов'язків. Це можуть також бути причини технічного характеру (відсутність приміщення, погодні умови тощо). Нарешті, працівник міліції, який виявив правопорушення, може не мати права самостійно складати протокол.

Неможливість встановити особу порушника також перешкоджає складенню протоколу, хоча цю обставину можна розглядати і як самостійну додаткову підставу застосування зазначених заходів припинення. Така ситуація може виникнути, коли у правопорушника немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про нього. Крім цього, порушник може відмовитись від

пред'явлення документів, тоді його необхідно доставити в міліцію і піддати особистому оглядові.

Для застосування спеціальних заходів адміністративного припинення, які становлять групу виняткових, екстраординарних заходів впливу, недостатньо наявності будь-якого правопорушення. Вони застосовуються, як правило, у невідкладних, виняткових випадках. Про невідкладність ситуації свідчить характер правопорушень: це небезпечні діяння, які загрожують життю або здоров'ю людей, паралізують роботу транспорту, життєдіяльність населених пунктів тощо. Характер правопорушень сам собою вже є додатковою підставою застосування спеціальних заходів припинення. Крім цього законодавство передбачає, що в цих випадках необхідно вжити всіх можливих форм попереднього впливу на правопорушників, і лише за умови, що ці форми не дали бажаних результатів, застосовуються спеціальні заходи адміністративного припинення. До форм попереднього впливу можна віднести всі можливі засоби переконання, а також заходи адміністративного примусу, які порівняно із спеціальними заходами припинення менше обмежують права громадян (наприклад, вимога припинити протиправну поведінку, зупинка транспортного засобу жестом руки, жезлом або диском з червоним сигналом тощо).

Таким чином, заходи адміністративного припинення застосовуються у випадках, коли для цього є необхідні і достатні підстави, тобто сукупність передбачених законом обставин, які визначають законність застосування цих заходів. Крім розглянутих загальних підстав законодавство закріплює і інші конкретні обставини, наявність яких необхідна для застосування того чи іншого заходу припинення, про що мова піде в наступних підрозділах.

3.2 Самостійні заходи адміністративного припинення загального призначення і повноваження міліції щодо їх застосування

Самостійні (оперативні) заходи характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт частіш за все вичерпується остаточно. Діяльність міліції щодо їх застосування в літературі досліджена недостатньо. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (в усякому разі, більшість із них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Наприклад, заборона експлуатації транспортних засобів практично тягне ті ж наслідки, що і позбавлення права керування ними. Анулювання ліцензії (дозволу) також за своєю суттю означає позбавлення певного спеціального права.

Самостійні заходи частіш за все переслідують мету безпосереднього припинення порушень правових норм і не мають мети забезпечити застосування інших заходів примусу. Однак це твердження вірне лише щодо частини цих заходів – самостійних заходів загального призначення. Заходи ж спеціального призначення мають свою специфіку, в тому числі це стосується і мети їх застосування. Цю групу самостійних заходів припинення буде розглянуто в окремому підрозділі (мається на увазі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї).

До самостійних заходів адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються міліцією і які нижче буде проаналізовано, належать: вимога припинити протиправну поведінку; привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; адміністративне затримання, не пов'язане із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення; зупинка транспортних засобів; заборона експлуатації цих засобів; обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах; зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства.

Вимогу припинити протиправну поведінку має право (і зобов'язаний) поставити будь-який працівник міліції в разі виявлення такої поведінки. Зазначений захід, зважаючи на відносну простоту його застосування та оперативність, в практичній діяльності міліції є одним з найпоширеніших.

Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, в тому числі злочин. В деяких нормативних актах характер правопорушення уточнюється, хоча робиться це, на думку дисертанта, не зовсім вдало. Так, наприклад, Інструкція з організації роботи дільничного інспектора міліції (п. 4.1) вказує на порушення громадського порядку, вірніше, в Інструкції сказано про право інспектора вимагати від громадян і посадових осіб додержання встановленого громадського порядку. В п. 1 ст. 11 Закону «Про міліцію» підставою застосування цього заходу названо також дії, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції. Зважаючи на зміст цієї норми, можна зробити висновок, що такі дії самі собою не становлять правопорушення, тому про них і сказано спеціально. Наприклад, працівник міліції може вимагати від громадян залишити місце якоїсь події, якщо вони створюють перешкоди для виконання міліцією покладених на неї завдань.

Законодавство не передбачає якихось спеціальних правил застосування цього заходу припинення. Вимога ставиться, як правило, усно, тобто на місці вчинення правопорушення або інших зазначених дій працівник міліції вказує особі (або особам), від яких дій вона має утриматись або які дії їй необхідно виконати для припинення правопорушення. В окремих випадках вимога може бути оформлена письмово. Так, посадові особи Державтоінспекції мають право давати посадовим особам підприємств, установ і організацій, а також громадянам письмові приписи про усунення порушень правил і норм, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху.

Вимога припинити протиправну поведінку є юридично обов'язковою, непокора цій вимові становить підставу застосування інших заходів примусу, в тому числі сили, тобто визнається правопорушенням. Злісна ж непокора законній вимозі працівника міліції визнається адміністративним проступком, відповідальність за вчинення якого передбачено ст. 185 КпАП.

Привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ, становить реакцію на невиконання законної вимоги працівників міліції, засобом забезпечення виконання цієї вимоги. Закон «Про міліцію» (п. 3 ст. 11) надає працівникам міліції право викликати громадян і посадових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, які перебувають у їх провадженні. Громадяни і посадові особи зобов'язані з'являтися за викликом працівників міліції, якщо ж з поважних причин вони не можуть з'явитися, то повинні повідомити про це відповідного працівника міліції. Невиконання зазначеного обов'язку утворює підставу для застосування до особи приводу.

Привід становить примусове доставлення особи в орган внутрішніх справ. Його можна визначити як вилучення особи з місця перебування і супроводження її до органу внутрішніх справ, поєднані із застосуванням психічного або фізичного спонукання. Привід може бути здійснено транспортним засобом або пішим порядком залежно від конкретних обставин.

Законодавство не встановлює, які конкретно працівники міліції мають право приймати рішення про застосування приводу. Лише в Інструкції з організації роботи дільничного інспектора міліції (п. 4.4) сказано про здійснення дільничним інспектором приводу за вказівкою начальника органу внутрішніх справ або його заступника, а також осіб, які не з'явилися за його власним викликом. Як уявляється, в актах МВС України потрібно визначити порядок здійснення приводу осіб, які не з'явилися за викликом інших працівників міліції (слідчого, дізнавача тощо). В зазначеній Інструкції закріплено вимогу про оформлення приводу протоколом, хоча зміст протоколу не визначається. На думку

дисертанта, в цьому протоколі мають бути зазначені: дата і місце його складення, посада, спеціальне звання, прізвище та ініціали працівника міліції, який здійснив привід (і склав протокол), підстави приводу, час і порядок здійснення приводу. Протокол повинні підписати працівник міліції, який його склав, і особа, піддана приводу. У випадку відмови останньої від підписання, в протоколі має робитися про це відповідний запис.

Варто зауважити, що в ряді випадків законодавство передбачає обов'язок громадян з'являтися на виклик посадових осіб інших державних органів (судів, військових комісаріатів, установ охорони здоров'я тощо), проте в Законі «Про міліцію» не передбачено право міліції здійснювати привід осіб, які не з'явилися на виклик в цих випадках. Разом з тим пп. 21 і 22 ст. 10 закріплюють обов'язок міліції здійснювати за поданням закладу охорони здоров'я з санкції прокурора привід осіб, які становлять групу ризику захворювання на СНІД, а також інфікованих вірусом імунодефіциту людини, хворих на венеричні захворювання, хронічний алкоголізм і наркоманів, які вводять наркотичні засоби шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування, а також здійснювати привід до відповідних державних органів або установ згідно з чинним законодавством та з санкції прокурора громадян, які ухиляються від призову на військову службу. На думку дисертанта, з метою створення умов для виконання зазначеного обов'язку в ст. 11 Закону слід передбачити також відповідне право міліції.

Адміністративне затримання, не пов'язане із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення, міліція має право провадити відповідно до абзаців 5, 6, 8-11 п. 5 ст. 11 Закону України «Про міліцію». Зокрема, мова йде про затримання з утриманням в спеціально відведених для цього приміщеннях:

неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опікування, а також неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність;

осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника міліції;

осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом;

осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії;

військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення;

осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих.

Інші випадки адміністративного затримання (абзаци 4 і 7 п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію») здійснюються в ході провадження в справах про адміністративні правопорушення, з дотриманням правил цього провадження, тому їх буде проаналізовано в наступному підрозділі.

Перераховані вище види адміністративного затримання не в усьому, на думку дисертанта, відповідають конституційному регулюванню прав і свобод громадян, крім того, удосконалення потребують терміни, які використовуються для визначення зазначених повноважень міліції. З метою встановлення таких недоліків необхідно насамперед з'ясувати зміст поняття «затримання».

Незважаючи на те, що затримання є загально визнаним засобом міліцейської діяльності, як у теорії, так і в законодавстві воно розуміється не зовсім однозначно, що, зрозуміло, не сприяє належній регламентації міліцейської практики і ослаблює правову

захищеність особи. Безперечно, що затримання, яке здійснюється відповідно до КпАП, полягає в примусовому короточасному обмеженні волі дій і пересування правопорушника, на що нами вже зверталася увага¹[274]. Але важко погодитися з думкою деяких вчених про те, що затримання виражається тільки в утриманні особи в спеціальному приміщенні під охороною²[231; 224; 149]. І зупинка відповідної особи на місці (вимога працівника міліції залишатися на місці), і її доставлення працівником міліції до місця розгляду справи має охоплюватися поняттям затримання. Ігнорування цієї обставини робить правовий статус особи, зупиненої (захопленої) чи доставленої в міліцію її працівником, зовсім невизначеним, що суттєво обмежує права затриманого.

Зважаючи на це, в Законі «Про міліцію» зазначене право міліції сформульовано через поняття двох взаємопов'язаних дій – тих чи інших осіб міліція має право «затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях», хоча, якщо зважати на послідовність виконання цих дій, слід було б сказати ще і про доставлення таких осіб до відповідного приміщення.

Звернемо увагу на той факт, що адміністративне затримання практично в усіх наукових джерелах відноситься до заходів адміністративного припинення, тобто в усіх випадках підставу його застосування має становити певне правопорушення, яке при цьому припиняється. Навіть в побутовому розумінні затримання завжди пов'язується із вчиненням правопорушення. Разом з тим аналіз п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію» свідчить про те, що в ньому міліції надається право в ряді випадків застосовувати затримання до осіб, які правопорушення не вчиняли, що не можна визнати правильним. Щоб підтвердити цю думку, детальніше зупинимось на перерахованих видах затримання.

Отже, що стосується затримання неповнолітніх, то закон передбачає його можливість за наявності двох підстав. По-перше, затримано може бути неповнолітніх, які залишилися без опікування законних представників (батьків, усиновителів, опікунів, піклувальників) і не досягли 16-річного віку, тобто, затримання здійснюється незалежно від наявності правопорушення. По-друге, підставою для затримання неповнолітніх є також вчинення ними суспільно небезпечних діянь до досягнення віку, з якого настає кримінальна відповідальність. Обов'язки щодо затримання неповнолітніх покладено на кримінальну міліцію у справах неповнолітніх (ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»¹[31], хоча доставлення в міліцію неповнолітнього можуть здійснити, звичайно, і представники інших служб чи підрозділів).

Затримані неповнолітні, які залишились без опікування, передаються законним представникам або влаштовуються в дитячі будинки, школи-інтернати, інші державні навчально-виховні, лікувально-профілактичні чи оздоровчі заклади. Неповнолітні, які залишилися без батьківського піклування, можуть передаватися іншим родичам у разі, якщо останні призначені у встановленому порядку їх законними представниками. На думку дисертанта, в цьому випадку доцільніше замість терміна «затримання», який асоціюється з протиправною поведінкою, застосувати термін «доставлення», адже мова тут не йде про правопорушників (хоча це і не виключається).

Правопорушниками є неповнолітні в другому випадку їх затримання, підставу якого становить суспільно небезпечне діяння, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність. До кримінальної відповідальності, згідно зі ст. 22 Кримінального кодексу України, притягаються тільки особи, яким до вчинення зазначеного діяння виповнилося 16 років, а в особливих випадках – 14 років. Такі неповнолітні передаються законним представникам або у приймальник-розподільник для неповнолітніх. В даному випадку законними представниками неповнолітніх визнаються батьки, близькі родичі, опікуни, піклувальники, представники навчально-виховних закладів тощо. В літературі вже висловлювалася слушна думка про те, що міліція має займатися виключно неповнолітніми злочинцями, і в структурі МВС не повинно бути дитячих приймальників-розподільників, безпритульними дітьми чи дітьми, які з якихось причин

пішли з дому, мають піклуватися спеціальні соціальні служби – центри соціальної реабілітації, притулки, нічліжки тощо²[288].

Не зовсім зрозумілою є підстава затримання осіб, які «виявили непокору законній вимозі працівника міліції», що передбачено аб. 6 п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію». Справа в тому, що така непокора не визнається адміністративним проступком, в ст. 185 КпАП мова йде про **злісну** непокору законній вимозі працівника міліції, саме вона і мається на увазі в даній нормі. Правда, ст. 122-2 КпАП встановлює відповідальність за невиконання водієм вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, але зазначена норма розрахована не на цей конкретний випадок, а має загальне значення. Разом з тим, хоч як би ми не розуміли призначення положення аб. 6 п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію», в будь-якому випадку затримання, передбачене цим абзацом, має застосовуватися до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення. Це, в свою чергу, означає, що потреба в цьому абзаці взагалі відсутня, оскільки затримання в разі вчинення адміністративного проступку врегульовано іншим спеціальним абзацом.

Міліція також має право затримувати осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом. Таких осіб тримають у приймальниках-розподільниках, спеціально створених для них при органах внутрішніх справ рішеннями місцевих рад. Положення про ці установи органів внутрішніх справ затверджено наказом МВС України № 553 від 18 вересня 1992 р. Осіб, запідозрених у бродяжництві, міліція тримає протягом часу, необхідного для встановлення її особи, вирішення питання про працевлаштування чи направлення до будинку-інтернату для престарілих, встановлення над ними піклування, але не більше 30-ти діб із санкції прокурора.

В даному випадку знову має місце невинуватена підміна термінів, адже заняття бродяжництвом, тобто переміщення з місця на місце зубожілої бездомної особи¹[328], в наш час не визнається жодним правопорушенням, з яким, підкреслимо, тільки й може бути пов'язано здійснення затримання. Нагадаємо, що ст. 33 Конституції України гарантує кожному свободу пересування та вільного вибору місця проживання, тому будь-які правообмеження щодо осіб, які не мають постійного місця проживання, є неконституційними. Отже, адміністративне затримання таких осіб в наш час не має жодних законних підстав, тому аб. 6 п. 5 ст. 11 із Закону «Про міліцію» необхідно виключити. Натомість в Законі можна передбачити право міліції доставляти таких осіб, якщо вони перебувають в стані, небезпечному для інших громадян або для них самих (різні види захворювань), в міліцію з метою передачі у відповідні установи для надання необхідної допомоги.

Доцільність такої пропозиції пояснюється тим, що і в наш час до зазначених осіб вживаються відповідні заходи щодо їх побутового і трудового влаштування. Зокрема, працездатні особи від 18 до 60 років (жінки до 55 років) підлягають влаштуванню на роботу за допомогою центрів із працевлаштування, хоча, звичайно, економічні умови в країні мало сприяють виконанню цього обов'язку. Непрацездатні особи, затримані за підозрою в бродяжництві, підлягають передачі родичам або піклувальникам, направленню за місцем проживання, а хворі – влаштуванню через місцеві органи охорони здоров'я на лікування. Особи похилого віку та інваліди, які не мають піклувальників, за рішенням органу соціального забезпечення влаштовуються в будинки-інтернати для інвалідів і престарілих. Особі, яка була затримана і не має паспорта, цей документ видається за місцем розташування приймальника-розподільника на підставі постанови про звільнення їх з цієї установи.

Адміністративному затриманню підлягає також особа, щодо якої суддею винесено постанову про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму чи наркоманії, якщо вона ухиляється від виконання цієї постанови. До доставлення такої особи до лікувально-трудоного профілакторію вона може утримуватись в спеціальному приміщенні міліції, але не більше 3-х діб. Варто зауважити, що процедури такого затримання закон зовсім не визначає.

Військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, згідно зі ст. 15 КпАП, за вчинення адміністративних правопорушень несуть відповідальність за дисциплінарними статутами. Але за ряд проступків вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних засадах. Зазначені особи, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення, затримуються міліцією до передачі їх військовим патрулям, представникам військової комендатури, військових частин або військових комісаріатів. На думку дисертанта, і цей абзац в п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію» є зайвим, адже встановлені в ньому підстави адміністративного затримання поглинаються абзацами 2 і 4. Замість зазначеного абзацу в п. 5, як уявляється, слід було б закріпити процесуальні особливості затримання військовослужбовців.

Міліція також має право затримувати і утримувати в спеціальному приміщенні осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих, – до передачі їх у лікувальні заклади, але не більш як на 24 години. І в цьому випадку використання терміна «затримання» є, на думку дисертанта, неправомірним. Мова і тут має йти про доставлення зазначених осіб до медичних закладів з можливим утриманням, якщо обставини не дозволяють доставити їх до лікувальних закладів негайно, в спеціальному приміщенні міліції.

Слід звернути увагу на той факт, що в Законі «Про міліцію» практично не врегульовано процедури здійснення розглянутих видів затримання (крім строків), тим самим права таких затриманих законодавчо не визначено і не гарантовано. Закріплення тих чи інших правил відомчими нормативними актами в цьому випадку не можна вважати прийнятним, адже такі правила зовсім невідомі широкому загалу. Немає жодних підстав поширювати на подібні випадки також положення ст.ст. 261-263 КпАП України, оскільки в них іде мова про осіб, затриманих за вчинення адміністративних правопорушень, хоча в літературі і допускається таке поширення¹[240].

Всі розглянуті види затримання, а також затримання осіб, зазначених в абзацах 4 та 7 п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію», є затриманням адміністративним. Крім цих випадків п. 5 ст. 11 регулює також право міліції щодо затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання, а також осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту. Як уявляється, тут мова йде про кримінально-процесуальне затримання, у зв'язку з чим його доцільно було б врегулювати в окремому пункті статті 11.

Зупинку транспортних засобів може здійснювати кожен працівник міліції, хоча на практиці цей захід найчастіше застосовують співробітники Державтоінспекції.

Підстави застосування цього заходу в загальному вигляді передбачено п. 21 ст. 11 Закону «Про міліцію», згідно з яким міліція має право зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, які свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою.

Настанова по дорожньо-патрульній службі Державтоінспекції МВС України перераховує ці підстави більш детально. Зокрема, в п. 3.2.5. закріплено право інспектора ДАІ зупиняти транспортні засоби, якщо: 1) водій порушує правила дорожнього руху; 2) характер руху викликає підозру у здатності водія керувати транспортним засобом; 3) технічний стан транспортного засобу, його зовнішній вигляд або укладка вантажу не відповідають встановленим вимогам; 4) поведінка або зовнішній вигляд водія, пасажирів, транспорту, вантажу вказують на їх причетність до дорожньо-транспортної пригоди або злочину; 5) необхідно перевірити шляхові документи і документи водія, звірити реєстраційні дані при розшуку викрадених транспортних засобів, а також одержати

інформацію про інші правопорушення. В останньому випадку фактично допускається зупинка транспортних засобів за відсутності правопорушення, тобто як адміністративно-запобіжного заходу, хоча відомчий нормативний акт в цьому випадку допускає невинуватене розширене тлумачення закону.

Встановлення підстав застосування цього заходу припинення має велике значення, тим самим поставлено заслін безпідставним зупинкам транспортних засобів. Закон України „Про дорожній рух” (ч. 1 ст. 16) встановив право водія знати причину зупинки транспортного засобу, а це означає, що працівник міліції зобов'язаний повідомити йому цю причину.

Крім підстав Настанова передбачає ряд обмежень у застосуванні зазначеного заходу. Так, забороняється, за винятком невідкладних випадків, зупиняти транспортні засоби на ділянках автомобільних шляхів з обмеженою видимістю, перед поворотом, безпосередньо перед або після вершини підйому, перед перехрестям, переходами, залізничними переїздами та в інших небезпечних місцях. Лише у невідкладних випадках дозволяється зупиняти автомобілі швидкої медичної і ветеринарної допомоги, пожежної та інших оперативних служб, які подають спеціальні світлові і звукові сигнали. До невідкладних віднесено випадки, коли є достовірні дані, що зазначені автомобілі викрадено, використовуються із злочинною метою або ними керують нетверезі водії.

Зупинка транспортних засобів повинна здійснюватись на мінімально короткий строк. Громадський же транспорт на маршрутах (автобуси, тролейбуси, трамваї) рекомендовано затримувати не більше 1-2 хвилин. Разом з тим в наш час виконати зазначену вимогу працівники міліції не завжди мають можливість. Справа в тому, що в наш час про будь-яке порушення правил дорожнього руху має бути складено протокол, оскільки в цих випадках вже не дозволяється стягувати штраф на місці вчинення проступку. Скласти ж протокол протягом короткого строку практично неможливо.

Зупинка транспортного засобу здійснюється жестом руки, жезлом, або диском з червоним сигналом чи світлоповертачем. При цьому працівник міліції повинен спочатку вказати на транспортний засіб, який має зупинитись, а потім на місце, де його слід зупинити. Жести працівника міліції мають бути зрозумілими усім учасникам руху, подаватися своєчасно і так, щоб їх виконання не створювало аварійної обстановки. Після зупинки транспортного засобу працівник міліції повинен без затримки підійти до водія, відрекомендуватися і сформулювати вимогу, необхідну для здійснення відповідної перевірки.

Зрозуміло, що здійснення цього заходу припинення не фіксується в якихось спеціальних документах, його сутність становить певна дія (жест), необхідна для забезпечення застосування інших заходів примусу (відсторонення водія від керування, огляду тощо). Невиконання водієм вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого ст. 122-2 КпАП.

Заборона експлуатації транспортних засобів може бути викликана, перш за все, неналежним технічним станом цих засобів. Підставами для такої заборони в ст. 37 Закону «Про дорожній рух» названо: порушення правил, нормативів і стандартів у частині забезпечення безпеки дорожнього руху під час виготовлення транспортних засобів; переобладнання транспортних засобів з порушеннями відповідних правил; технічні неполадки, при яких експлуатація транспортних засобів не допускається; невідповідність реєстраційних даних записам у свідоцтві про реєстрацію (технічному паспорті, технічному або реєстраційному талоні); невідповідність державних номерних знаків вимогам стандартів або реєстраційним документам; відсутність талона про проходження державного технічного огляду.

Крім цього, вищезгадана Настанова передбачає можливість заборони експлуатації транспортних засобів при порушеннях, не пов'язаних з технічним станом цих засобів. Такими порушеннями є керування транспортними засобами особами, які не мають або позбавлені права керування, передача керування зазначеним особам, відсутність у водія необхідних документів, керування транспортними засобами водіями у стані сп'яніння, передача керування особам, які перебувають у стані сп'яніння, ухилення від проходження огляду на стан сп'яніння.

Як видно із сказаного, точніше в цих випадках було б говорити не про заборону експлуатації, а про припинення руху транспортного засобу, оскільки ним керує особа, яка не має на це права. Адже якщо транспортним засобом стане керувати належна особа, ніякої небезпеки його експлуатація не становитиме.

Заборона експлуатації транспортних засобів застосовується посадовими особами Державтоінспекції, які в цих випадках вилучають номерні знаки транспортного засобу або затримують ці засоби і доставляють їх для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках до усунення порушення. Виняток становлять випадки, коли транспортні засоби перебувають на обліку в іншому місті чи районі (крім району в місті), а також якщо несправність усунуто на місці.

В практичній діяльності міліції заборона експлуатації транспортних засобів застосовується досить часто. Про заборону експлуатації транспортного засобу робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, який складається у цих випадках, оскільки всі порушення правил забезпечення безпеки дорожнього руху, які становлять підставу застосування зазначеного заходу припинення, як правило, визнаються адміністративними проступками. Зміст цього протоколу визначено в ст. 256 КпАП.

Вищезгадана Настанова вимагає при вилученні номерних знаків складати також акт про огляд транспортного засобу, в якому дається детальна характеристика технічного стану транспортного засобу. Думається, що такий документ повинен складатися також у випадках поміщення транспортного засобу для тимчасового зберігання на спеціальному майданчику чи стоянці. Про заборону експлуатації іногороднього державного транспортного засобу робиться відповідний запис у шляховому листі.

Нарешті, допускається заборона руху транспортних засобів в конкретних несприятливих умовах. Після того, як подібні умови відпадуть, експлуатація поновлюється. Так, в разі несправності освітлювальних приладів забороняється рух транспортного засобу в темний час доби, при остаточній висоті малюнка протектора хоч однієї із шин, меншій встановленої межі, – рух по слизькій дорозі, у разі недостатньої ефективності обігріву лобового скла – рух при низькій температурі навколишнього повітря, якщо не працює склоочисник або склоомивач з боку водія – рух при мокрій, забрудненій проїжджій частині дороги. Як видно із сказаного, в цих випадках також має місце невідповідність технічного стану транспортних засобів вимогам забезпечення безпеки дорожнього руху, тому при такій забороні повинні виконуватись всі зазначені правила.

Підставу для обмеження або заборони проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах може становити відсутність дозволу на їх проведення або недодержання при цьому вимог безпеки.

Закон «Про дорожній рух» (ст. 26) встановив, що при виконанні робіт в смузі відведення автомобільної дороги, вулиці та залізничного переїзду, якщо це загрожує безпечному чи безперешкодному руху транспорту і пішоходів, організації, що відповідають за утримання цих об'єктів, можуть закрити чи обмежити рух на основі ордера, який видається відповідним дорожнім органом, а в містах – службою місцевого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цей ордер і становить дозвіл на

проведення зазначених робіт. У ордері викладаються умови заборони або обмеження руху, порядок інформування про це учасників дорожнього руху, заходи щодо безпеки дорожнього руху і строки проведення робіт.

Без ордера проведення ремонтних та інших робіт можливе лише у випадках, пов'язаних із стихійними явищами, а також в аварійних ситуаціях. Такі роботи дозволяються за узгодженням з черговим підрозділу Державтоінспекції або органу внутрішніх справ. Доцільно, на думку дисертанта, щоб на місці проведення таких робіт був присутній працівник ДАІ.

У випадку проведення ремонтно-будівельних та інших робіт без ордеру або порушення встановлених ордерам вимог посадові особи Державтоінспекції можуть до усунення недоліків заборонити або обмежити такі роботи (тобто заборонити окремі види робіт, в окремих місцях тощо).

Законодавство не вимагає спеціального оформлення застосування цього заходу в окремих процесуальних документах. Настава по дорожньо-патрульній службі передбачає лише, що інспектор доповідає про заборону або обмеження черговому по підрозділу Державтоінспекції.

Звернемо увагу на необхідність врегулювання відповідальності за самовільне проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах. Закон «Про дорожній рух» передбачає за це застосування лише заходів матеріальної відповідальності до організацій, що виконують роботи. На думку дисертанта, за вчинення такого порушення слід було б передбачити застосування до посадових осіб цих організацій адміністративних стягнень у вигляді штрафу.

Зупинення або припинення діяльності об'єктів дозвільної системи застосовується лише у випадках порушення її правил. Дозвільна система в Положенні про неї, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576¹[49], визначається як особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. В адміністративно-правовій літературі під дозвільною системою, яка здійснюється органами внутрішніх справ (міліцією), розуміють організаційно-правову діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за дотриманням загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об'єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю і здоров'ю громадян¹[205].

До об'єктів, щодо яких дозвільну систему здійснює міліція, належать вогнепальна зброя (нарізна військових зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, вихолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна), бойові припаси до неї, газові пістолети і револьвери та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, об'єкти виготовлення і реалізації спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, холодна зброя (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматична зброя калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, штемпельно-граверні майстерні, печатки і штампи.

Порушення правил дозвільної системи можуть полягати в порушенні встановленого порядку виготовлення, придбання, зберігання, реалізації, перевезення, обліку і експлуатації перерахованих об'єктів. Зазначений порядок врегульовано в основному відомчими нормативними актами МВС України. До них можна віднести, зокрема, Інструкцію про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затверджену наказом від 21 серпня 1998 р. № 622, Інструкцію про порядок придбання, зберігання, видачі і застосування газових пістолетів і балончиків, затверджену наказом від 30 грудня 1992 р. № 751, Інструкцію про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій на виробництво, ремонт, реалізацію спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовлення і реалізацію спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони, та засобів для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, створення та утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів та Умови і правила здійснення підприємницької діяльності по виробництву, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовленню і реалізації спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та засобів виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, створенню та утриманню стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також Інструкцію про порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, затверджені наказом МВС України від 18 жовтня 1993 року № 643, та ін. На сьогодні існує більше 20 наказів МВС України, які стосуються здійснення міліцією дозвільної системи. Один подібний нормативний акт – Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії – затверджено також постановою Кабінету Міністрів України¹[51].

Варто зазначити, що зупинення або припинення діяльності об'єктів дозвільної системи – це комплекс примусових заходів, які може застосовувати міліція при її здійсненні. До числа таких заходів належить закріплене в п. 22 ст. 11 Закону «Про міліцію» право міліції анулювати дозволи, видані підприємствам або організаціям на користування об'єктами дозвільної системи; вилучати зазначені предмети при невиконанні встановлених правил користування і поведінки з ними або при недоцільності їх дальшого зберігання; опечатувати склади, бази, сховища; закривати тири, стенди, зброєремонтні та піротехнічні підприємства, магазини, що торгують зброєю і боєприпасами, до усунення порушень відповідних правил; анулювати дозволи на придбання, зберігання і носіння зброї і боєприпасів, видані громадянам, які зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні або інші одурманюючі засоби чи хворіють на психічні захворювання, а також в інших випадках, передбачених законодавством.

Нормативними актами не передбачено порядок оформлення застосування зазначених заходів; він залежить від виду заходу. Так, про анулювання дозволу приймається письмове рішення, в інших випадках має складатися протокол про виконання тої чи іншої дії (опечатування, вилучення тощо). Крім цього, більшість із зазначених порушень визнається адміністративними проступками, про які обов'язково має бути складено протокол.

Адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства, на думку дисертанта, також належить по числа заходів припинення, хоча ч. 3 ст. 24 КпАП і називає його адміністративним стягненням (це положення просто повторюється також в літературі¹[266]). Такий висновок випливає з аналізу підстав застосування, мети і змісту цього заходу.

Адміністративне видворення іноземця чи особи без громадянства є досить серйозним примусовим заходом, на забезпечення законності під час здійснення якого звертається увага в міжнародно-правових документах. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р.²[87] у статті 13 визначає, що іноземець може бути висланий за межі держави перебування на підставі рішення, винесеного відповідно до закону.

Адміністративне видворення застосовується лише до іноземців і осіб без громадянства, які постійно проживають за межами України, у випадках грубого порушення ними законодавства про правовий статус цих осіб в Україні, адміністративного, фінансового та іншого законодавства. Мета зазначеного заходу – припинити протиправну поведінку іноземців і осіб без громадянства. Метою ж адміністративного стягнення ст. 23 КпАП називає, перш за все, покарання порушника, виховання його в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень. Адміністративне стягнення, крім обмежень, пов'язаних з його реалізацією, тягне для правопорушника ще й так званий стан «адміністративної покараності», тобто протягом року особа вважається такою, що була піддана адміністративному стягненню. Адміністративне видворення зазначених наслідків не викликає.

Нарешті, про припиняючий характер цього заходу свідчить порядок його застосування. Адміністративне стягнення реалізується в ході провадження в справах про адміністративні правопорушення, порядок якого на адміністративне видворення не поширюється.

Все сказане дає підстави стверджувати, що адміністративне видворення іноземців і осіб без громадянства за межі України не можна назвати адміністративним стягненням. А оскільки мова в цих випадках йде про припинення протиправної поведінки, то воно не може бути чимось іншим, крім заходу адміністративного припинення.

Практична реалізація адміністративного видворення іноземців покладена на міліцію. Зазначена діяльність міліції здійснюється відповідно до ряду нормативних актів: Закону України «Про правовий статус іноземців»¹[23], Правил в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р.²[48], актів МВС України.

Стаття 32 Закону України «Про правовий статус іноземців» встановлює, що іноземця може бути видворено за межі України, якщо а) його дії суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; б) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України; в) він грубо порушив законодавство про правовий статус іноземців. Отже, в Законі підстави адміністративного видворення визначено у найзагальніших рисах, тому їх можна вважати лише загальними орієнтирами для вирішення питання про видворення конкретної особи. У зв'язку з цим зазначені підстави має бути доповнено, конкретизовано, деталізовано у інших (підзаконних) нормативних актах. Детальне визначення переліку порушень, вчинених іноземцями, а також інших обставин, за яких до них може бути застосовано видворення, безперечно, сприятиме забезпеченню законності застосування цього заходу. Слід звернути увагу також на те, що адміністративне видворення застосовується після реалізації покарання, є заходом попередження, профілактики нових правопорушень з боку іноземців. Отже, його слід розуміти ще й як додатковий захід правового примусу.

Аналіз відомчих нормативних актів і практики діяльності підрозділів МВС України показує, що в правовому регулюванні їх діяльності існує чимало проблем, які необхідно якнайшвидше вирішити. Зокрема, слід нормативно визначити компетенцію галузевих служб щодо реалізації рішень про видворення іноземців з України, оскільки вона практично не врегульована. Так, на сьогодні не встановлено перелік необхідних матеріалів, які має бути зібрано для порушення питання про видворення іноземців;

залишається нормативно невизначеним максимальний строк затримання іноземців з поміщенням до ізолятору тимчасового утримання; не визначено їх права і обов'язки під час перебування в цих ізоляторах тощо. Потребує детального врегулювання також порядок оскарження іноземцями рішень відповідних органів про видворення, постанов про затримання для подальшого видворення з України під конвоєм, строки і порядок розгляду цих скарг та можливі варіанти рішень за ними.

Варто вказати також на недостатню розробленість поняття «видворення» як в законодавстві, так і в правовій науці. В наш час під видворенням розуміється як прийняття рішення про те, що відповідна особа має залишити територію України з наступним добровільним його виконанням, так і примусове супроводження під конвоєм іноземця або особи без громадянства до кордону України з примушуванням його до перетинання цього кордону. Навіть на перший погляд видно, що це різні заходи. Прийняття рішення про небажаність перебування в Україні тої чи іншої особи – це ще не видворення, оскільки при цьому відсутній елемент примусу, видворення, на думку дисертанта, починається тоді, коли іноземець або особа без громадянства ухиляється від виконання цього рішення, і міліція в примусовому порядку доставляє цю особу до кордону і переправляє через нього.

Однією з проблем адміністративного видворення є видворення осіб без громадянства. Суть її полягає в тому, що цих осіб можна видворити тільки при наявності згоди на їх прийняття з боку відповідної держави. Проблема адміністративного видворення ускладнюється не тільки недосконалістю законодавства України, а й економічними факторами – відсутністю коштів на проїзд, прямих транспортних зв'язків з країнами, до яких належить випроводити видвореного (наприклад, з Афганістаном, Пакистаном, країнами Близького Сходу), а також небажанням сусідніх держав приймати таких осіб до себе. Тому для реального виконання цього заходу необхідно не тільки вдосконалювати законодавство, а й вирішити ряд економічних, фінансових питань, а також налагодити необхідні міждержавні зв'язки.

Заходи адміністративного припинення, які було розглянуто в цьому підрозділі, припиняючи, перериваючи протиправну поведінку, тим самим запобігають вчиненню нових правопорушень, до того ж часто-густо набагато небезпечніших. Тобто ці заходи мають ще й чітко виражену профілактичну спрямованість. І чим активніше міліція використовує право на застосування цих заходів припинення, тим ефективніша охорона громадського порядку, тим менше умов, за яких може бути вчинено нові правопорушення.

3.3 Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки в діяльності міліції

Значення заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в правоохоронній діяльності міліції обумовлено великою кількістю цих правопорушень. Щорічно міліція складає мільйони протоколів про адміністративні проступки, і практично кожному випадку складення протоколу передуює застосування того чи іншого заходу забезпечення.

Заходи забезпечення провадження становлять специфічну групу заходів адміністративного припинення загального призначення. Їх особливості полягають, перш за все, в тому, що це несамотійні, допоміжні заходи впливу, застосуванням яких забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках – і до кримінальної). Вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання прийнятих постанов. Заходи забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення. Крім вчинення правопорушення мають існувати

додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконати інші процесуальні дії (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків. Нарешті, законодавством встановлено процесуальний порядок їх застосування: підстави, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

З усіх заходів адміністративного припинення заходи забезпечення провадження в адміністративно-правовій літературі були досліджені найбільш повно, оскільки їх дослідження велось одночасно з вивченням питань провадження в справах про адміністративні правопорушення¹[196; 221; 245; 251; 253; 305; 309]. В наш час необхідне з'ясування цих питань відповідно до умов розвитку національного законодавства, становлення української державності, вироблення власної правоохоронної практики.

Варто зазначити, що правила застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавством визначено досить детально. Це стосується також діяльності міліції в цій сфері. Основний нормативний акт, який регулює підстави і порядок застосування зазначених заходів, – це Кодекс про адміністративні правопорушення. Деякі загальні положення сформульовано також в Законі «Про міліцію» та інших законодавчих актах. Порядок застосування міліцією окремих заходів забезпечення деталізується також в нормативних актах МВС України.

Заходам забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в КпАП України присвячено окрему главу, яка називається „Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів” (гл. 20). Ця глава передбачає можливість застосування таких заходів забезпечення: адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляду їх на стан сп'яніння. Ще два заходи забезпечення встановлено іншими главами КпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268). Уявляється, що ці заходи також слід було б включити до гл. 20, а її назву змінити на «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення», адже в нинішній назві перераховано навіть не всі заходи, передбачені цією главою. В наш час підготовлено проект нового КпАП, але в ньому, на жаль, норми, які визначають заходи забезпечення провадження, залишилися без змін. Цікаво, що в новому КпАП Російської Федерації, прийнятому 30 грудня 2001 р., зазначені питання вирішено саме таким чином.

Міліції надано право застосовувати всі перераховані заходи забезпечення. Більше того, у зв'язку з адміністративними правопорушеннями міліція використовує також інші заходи, наприклад, перевірку документів, без чого неможливо виконати інші процесуальні дії. В КпАП же цей захід примусу не згадується.

З урахуванням характеру функцій, які виконують заходи забезпечення провадження, в літературі їх інколи поділяють на три групи: заходи адміністративно-процесуального припинення; заходи, спрямовані на одержання доказів; процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень¹[108]. Зазначимо, що такий поділ є досить умовним, адже всі заходи забезпечення мають припиняючий характер і всі вони тою чи іншою мірою сприяють одержанню доказів. Що ж стосується виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, то для його забезпечення якісь спеціальні заходи не передбачено. Раніше ми вже звертали увагу на некоректність використання щодо заходів забезпечення терміну „адміністративно-процесуальні заходи”, яке має місце і в наведеному прикладі, тому не будемо повторюватись. Зупинимось на аналізі підстав та процедур застосування міліцією перерахованих заходів.

Доставлення порушника в міліцію або до штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку можуть здійснювати всі працівники міліції. Воно застосовується,

згідно зі ст. 259 КпАП, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці. Право на доставлення, таким чином, виникає лише за наявності зазначених в законі умов, а саме: 1) дії особи повинні мати ознаки адміністративного правопорушення, про вчинення якого обов'язково складається протокол; 2) повинні бути обставини, які перешкоджають складенню протоколу на місці вчинення правопорушення.

На думку дисертанта, в КпАП необхідно вказати ще на один випадок, коли особу може бути доставлено в міліцію. Мається на увазі вчинення правопорушень, за які передбачено застосування адміністративного затримання. Це ті випадки, коли є всі можливості скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці, але особа підлягає адміністративному затриманню для забезпечення притягнення її до адміністративної відповідальності.

Як на недолік правового регулювання застосування зазначеного заходу варто вказати також на те, що в Законі «Про міліцію» взагалі не згадується про право міліції здійснювати доставлення порушників, відразу говориться про затримання, хоча останнє частіш за все застосовується до доставлених правопорушників. З огляду на це в літературі навіть висловлено думку про те, що доставлення є попередньою стадією адміністративного затримання¹[110], хоча це вірно тільки певною мірою.

Крім доставлення осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, працівники міліції мають право доставляти в міліцію осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів. Так, п. 140 Статуту патрульно-постової служби міліції передбачає, що наряди доставляють в міліцію осіб за наявності однієї з таких підстав: коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення; коди очевидці, в тому числі й потерпілі, прямо вкажуть на дану особу як на таку, що вчинила злочин; коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі буде виявлено явні сліди злочину. Правова природа такого доставлення залежить від характеру обставин, за яких воно здійснюється. Якщо працівники міліції, які доставляють особу, діють на підставі постанови прокурора, слідчого або органу дізнання, то таке доставлення необхідно розглядати як елемент кримінально-процесуального затримання. Якщо ж здійснюється доставлення підозрюваного в рамках виконання адміністративної функції, коли працівники міліції діють як представники адміністративної влади, цей захід набуває адміністративно-правового характеру.

Настанова по дорожньо-патрульній службі (п. 3.2.18) встановлює право на здійснення доставлення водіїв до чергової частини стройового підрозділу Державтоінспекції за обставин, коли спочатку невідомо, який характер має порушення. Це управління транспортними засобами без документів на них, документів на вантаж, що перевозиться, або коли достовірність цих документів викликає сумнів. Як видно із сказаного, після перевірки може виявитись, що особа вчинила злочин, але доставлення від цього не перестало бути адміністративним.

Інструкція з організації роботи чергової частини міського, районного відділу (управління) внутрішніх справ, лінійного відділу (відділення) внутрішніх справ на транспорті, міського, селищного відділу (відділення) міліції (далі – Інструкція з організації роботи чергової частини міськрайліноргану), затверджена наказом МВС України від 18 вересня 1992 р. № 485 (п. 4.3.4), закріпила перелік осіб, які не підлягають доставленню, а також адміністративному затриманню: народні депутати України; депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад на території відповідної ради; прокурори, слідчі органів прокуратури, судді, керівники та члени міських, обласних та вищих судів; особи, що мають небезпечні для життя тілесні ушкодження, вагітні жінки з ознаками початку пологів. Необхідні заходи реагування до останніх вживаються після надання їм кваліфікованої допомоги. Логічно було б, на думку дисертанта, доповнити цей перелік вказівкою на іноземців, які мають дипломатичний імунітет, осіб, які виконують службові

обов'язки, якщо переривання їх виконання може спричинити тяжкі наслідки, а також на працівників органів внутрішніх справ та Служби безпеки України.

Доставлення становить примусове вилучення особи, яка вчинила або вчиняє адміністративне правопорушення, з місця його вчинення або виявлення правопорушника¹[255] і супроводження останнього до приміщення міліції або іншого приміщення²[108]. Зокрема, в разі вчинення лісопорушень, порушень правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів особу може бути доставлено також до приміщення виконкому селищної або сільської ради.

Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням психічного або фізичного впливу. Перший полягає в усній вимозі прямувати до місця доставлення або в нагадуванні про можливість застосування фізичного впливу. До фізичного впливу вдаються у випадках відмови рухатися в потрібному напрямку. На думку дисертанта, дещо невинувато в цьому випадку обмежувати такий вплив лише захопленням руки або частини одягу порушника³[255]. Закон «Про міліцію» (п. 4 ст. 14) надає право при цьому застосовувати також спеціальні засоби.

Час, необхідний для доставлення порушника, законодавством чітко не визначено. В ч. 5 ст. 259 КпАП зазначено лише, що воно має бути проведено в можливо короткий строк. В кожному конкретному випадку цей час залежить від протяжності маршруту доставлення і застосування засобів пересування. В ст. 259 встановлено також обмеження на перебування доставленої особи в приміщенні виконкому місцевої ради і штабі громадського формування з охорони громадського порядку, яке не може тривати більше ніж одну годину. На думку дисертанта, за змістом – це вже адміністративне затримання, тому таке обмеження логічніше було б передбачити в ст. 263 КпАП.

Працівник міліції, який доставив порушника, подає письмовий рапорт про обставини доставлення. Факт доставлення реєструється в Книзі обліку осіб, доставлених до міськрайліноргану. У випадку необґрунтованого доставлення громадянина, а також доставлення осіб, які не підлягають доставленню, оперативний черговий міськрайліноргану зобов'язаний негайно звільнити їх, про що також робиться позначка з Книзі. На думку дисертанта, слід було б в КпАП прямо передбачити ведення документального обліку всіх доставлених до міськрайліноргану, що сприяло б забезпеченню законності застосування зазначеного заходу.

Оскільки основна мета доставлення порушника (крім випадків доставлення підозрюваних у вчиненні злочину) – складення протоколу про адміністративне правопорушення, це означає, що в результаті кожного доставлення має складатися такий протокол, якщо ж протокол не було складено, можна зробити висновок про незаконність доставлення. Виняток становлять випадки доставлення осіб, які вчинили порушення правил природоохорони, коли доставлення здійснюється з метою встановлення особи порушника. На практиці ж приблизно в кожному четвертому випадку доставлення протокол про адміністративне правопорушення не складається, що найчастіше свідчить про його необґрунтованість.

Слід також мати на увазі, що, на відміну від інших заходів забезпечення провадження, КпАП не передбачає можливості оскарження застосування доставлення, хоча це, звичайно, не свідчить про повну відсутність шляхів його оскарження. Тобто закон в цьому випадку не передбачає спеціального порядку оскарження, тому має застосовуватися порядок загальний, закріплений Законом України „Про звернення громадян”.

Схожим до розглянутого заходу забезпечення є *привід* особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, у разі ухилення її від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення, різниця полягає в меті – привід

здійснюється працівниками міліції з метою забезпечити присутність правопорушника під час розгляду справи у випадках, коли його присутність є обов'язковою (ч. 2 ст. 268 КпАП).

Адміністративне затримання як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (про інші випадки його застосування мова йшла в попередньому підрозділі) також полягає в примусовому короткочасному обмеженні волі дій і пересування особи, тільки тут мова йде про особу, яка підозрюється у вчиненні адміністративного проступку.

Перш ніж проаналізувати сутність, підстави та процедури застосування цього заходу міліцією, слід звернути увагу на термінологію, яка використовується в його законодавчому регулюванні. Справа в тому, що і в Законі „Про міліцію”, і в КпАП сказано про затримання „осіб, які вчинили адміністративні правопорушення”, хоча це не відповідає принципу презумпції невинуватості, адже вина особи у вчиненні проступку ще не доведена, тому її не можна вважати правопорушником. Тобто мова може йти лише про підозру у вчиненні проступку. Якщо в теоретичних працях для спрощення матеріалу ще можна використовувати терміни „порушник”, „правопорушник”, „особа, яка вчинила адміністративне правопорушення”, то це абсолютно неприпустимо в нормативних актах. У зв'язку з цим в зазначених законодавчих актах таку особу слід називати „особа, яка підозрюється у вчиненні адміністративного проступку” або „особа, щодо якої розпочато (чи здійснюється) провадження в справі про адміністративний проступок”.

На відміну від доставлення, адміністративне затримання може застосовуватися міліцією не за будь-яке адміністративне правопорушення, а лише за деякі з них, перераховані в ст. 262 КпАП, – при вчиненні дрібного хуліганства, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, при поширюванні неправдивих чуток, вчиненні злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця чи образи їх, публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції, при прояві неповаги до суду, порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, незаконного продажу товарів або інших предметів, торгівлі з рук у невстановлених місцях, при розпиванні спиртних напоїв у громадських місцях чи появі у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, у випадках, коли є підстави вважати, що особа займається проституцією, при порушенні правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, а також в інших випадках, прямо передбачених законами України.

На думку дисертанта, наведена норма закону не відповідає потребам практики припинення адміністративних проступків, міліція повинна мати право застосовувати адміністративне затримання в усіх випадках, коли на неї покладається складення протоколів про ці проступки (ст. 255 КпАП). Оскільки з цією метою допускається доставлення порушника, логічно було б передбачати його затримання на певний час, необхідний для складення протоколу. Адже без цього скласти протокол практично неможливо. Нинішнє ж законодавство про адміністративні правопорушення не допускає затримання осіб, які вчинили, наприклад, дрібне розкрадання, незаконний посів або вирощування олійного маку чи конопель тощо, хоча не викликає сумніву необхідність встановлення права на його застосування в цих випадках.

Закон «Про міліцію» (п. 5 ст. 11) не дає переліку адміністративних правопорушень, при вчиненні яких осіб може бути затримано, крім цього передбачається затримання з метою розгляду справи по суті. Ця норма не співпадає з правилами ст. 262 КпАП, хоча її зміст більше відповідає потребам практичної діяльності міліції з охорони правопорядку.

Необхідно підкреслити, що адміністративне затримання полягає в утриманні особи в приміщенні міліції як з поміщенням до кімнати для затриманих, так і без такого. Якщо порушник поміщується до спеціальної кімнати для затриманих, то перед цим має бути проведено його особистий огляд і огляд речей з метою вилучення заборонених або які можуть бути речовими доказами.

Адміністративне затримання суттєво обмежує права громадян, у зв'язку з чим важливе точне додержання його строків. Як правило, воно не може перевищувати трьох годин. Це загальна норма, а затримання на такий строк в літературі називають загальним¹[147]. Воно і на практиці значно переважає випадки більш тривалого затримання – понад 80 % від загальної кількості. Більш тривалі строки адміністративного затримання може бути встановлено тільки законодавчими актами. Так, п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію» передбачає можливість затримання порушника на строк до трьох діб, якщо необхідно встановити його особу або з'ясувати обставини правопорушення. Правда, з метою встановлення додаткових гарантій забезпечення прав громадян в цих випадках про затримання вимагається повідомити прокурора протягом 24 годин. Разом з тим незрозуміло, чи потрібно повідомляти прокурора про затримання на строк, який не перевищує доби, тобто коли виникає такий обов'язок. На думку дисертанта, повідомляти прокурора про адміністративне затримання необхідно у всіх випадках, коли воно перевищує 3 години. Це буде відповідати загальним положенням регулювання адміністративного затримання. Варто зазначити, що затримання осіб, які вчинили адміністративні проступки, на строк, більший за добу, застосовується міліцією дуже рідко.

Крім загального правила, ч. 3 ст. 263 КпАП передбачає випадки, коли допускається затримання порушника до розгляду справи. Це вчинення дрібного хуліганства, злісної непокори, публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції, виявлення неповаги до суду (справи розглядається протягом доби), порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, торгівлі з рук у невстановлених місцях (розглядаються протягом трьох діб). Варто зазначити, що в Законі «Про міліцію» із перерахованих випадків вказано лише на злісну непокору, що звичайно, не можна визнати правильним.

У випадках, коли справу має бути розглянуто протягом доби, викликає труднощі адміністративне затримання правопорушників у вихідні дні, вірніше, в перший вихідний, тому що більшість таких справ розглядають судді, у яких два вихідні дні. Логічне тлумачення ст. 277 КпАП, яка регулює строки розгляду справ про адміністративні правопорушення, дозволяє зробити висновок про те, що перебіг цього строку починається а моменту одержання справи відповідним органом. Прості математичні підрахунки дозволили дослідникам встановити, що загальний строк адміністративного затримання в цьому випадку має бути не більшим ніж 48 годин¹[247]. Але в Інструкції з організації роботи чергової частини міськрайліноргану (п. 4.4.2.7) строк затримання в таких випадках обмежується добою, те саме твердять деякі автори²[240], хоча це, на думку дисертанта, не відповідає вимогам ст.ст. 263 і 277 КпАП.

Ще один виняток КпАП передбачає для затримання осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Їх може бути затримано на строк до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу. Разом з тим залишається незрозумілою підстава затримання в цьому випадку, зокрема, чи слід відносити до таких випадків порушення ст. 106² КпАП (незаконні посів та вирощування олійного маку чи конопель).

Строк адміністративного затримання обчислюється, як правило, з моменту доставлення порушника. Закон не встановлює порядок обчислення строку у випадках,

коли особа спочатку доставляється в штаб громадського формування з охорони громадського порядку чи в інше приміщення, а вже потім – в міліцію. Ми підтримуємо висловлену в літературі думку про те, що моментом затримання в цих випадках необхідно вважати перше доставлення¹[255].

Особливий порядок обчислення строку адміністративного затримання встановлено для правопорушників, які перебувають у стані сп'яніння. Час їх перебування до витвердження в приміщенні органу внутрішніх справ в строк адміністративного затримання не зараховується, цей строк обчислюється лише з моменту витвердження зазначених осіб.

Як видно з викладеного, в правовому регулюванні строків адміністративного затримання до нашого часу існує певна плутанина. Нагадаємо, що в ст. 29 Конституції України встановлено ряд гарантій для осіб, підданих арештові у зв'язку з підозрою у вчиненні злочину. Обґрунтованість тримання під вартою в цьому випадку протягом трьох діб має бути перевірена судом. Осіб же, затриманих за вчинення адміністративних проступків, можна тримати під тою ж вартою до розгляду справи, повідомивши лише про це прокурора, причому це стосується навіть правопорушень, за вчинення яких не може бути застосовано адміністративний арешт. На думку дисертанта, в КпАП ці положення слід впорядкувати, передбачивши застосування адміністративного затримання на строк, який перевищує три години, виключно в разі можливості застосування за вчинений проступок стягнення у вигляді адміністративного арешту.

Про адміністративне затримання обов'язково має складатися протокол, який, крім виконання функції джерела доказів у справі про адміністративне правопорушення, забезпечує також законність і обґрунтованість застосування цього заходу припинення. Зміст протоколу визначено в ст. 261 КпАП, згідно з якою в ньому зазначаються час і місце складення, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, відомості про особу затриманого, час і мотиви затримання. Протокол підписується особою, яка його склала, і затриманим. Якщо ж останній відмовляється це зробити, в протоколі робиться відповідний запис.

Слід звернути увагу на той факт, що, встановлюючи необхідність викладення в протоколі про адміністративне затримання його мотивів, закон не розкриває поняття таких мотивів. Уявляється, що під мотивами затримання слід розуміти конкретні факти і обставини, що обумовлюють необхідність і правомірність адміністративного затримання особи в цьому конкретному випадку, тобто мотиви затримання опосередковують мету і підстави застосування цього заходу, які і необхідно зазначити в протоколі¹[108].

В практичній діяльності міліції використовуються стандартні бланки такого протоколу, форму та зміст яких передбачено Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом МВС України від 22 лютого 2001 року № 185. Варто зазначити, що в цих бланках вимагається наводити значно більше даних, ніж передбачено КпАП, тим самим створюються умови для правильного вирішення справи про адміністративне правопорушення. Разом з тим деякі дані дублюються в протоколах про адміністративне правопорушення і про адміністративне затримання. Усунення такого дублювання сприяло б підвищенню оперативності роботи міліції, економії її часу. Однак навіть ці доводи не дозволяють погодитись з пропозицією не складати в окремих випадках протокол про затримання, обмежуючись записом у книзі обліку затриманих міськрайліноргану¹[309].

Крім складення протоколу, закон покладає на міліцію ще деякі обов'язки, пов'язані а адміністративним затриманням громадян. Мається на увазі повідомлення відповідних суб'єктів про місце перебування особи. Частина 2 ст. 261 КпАП передбачає, що про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання – також власник відповідного підприємства,

установи, організації або уповноважений ним орган. На думку дисертанта, винятком із зазначеного правила мають бути випадки, коли затриманий не бажає, щоб про його затримання були повідомлені родичі. Про таке небажання має робитися запис в протоколі.

Адміністративне затримання не переслідує мету покарання порушника. Разом з тим законодавець, виходячи з гуманних міркувань, передбачив, що строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту, зрозуміло, якщо за правопорушення буде застосовано саме це стягнення (ч. 2 ст. 327 КпАП). В літературі було висловлено також думку про доцільність зарахування часу затримання у випадку накладення таких стягнень як штраф і виправні роботи, правда тільки за вчинення дрібного хуліганства²[150]. Пропозицію можна визнати слушною, хоча незрозуміло, чому зарахування має стосуватися застосування стягнень тільки за дрібне хуліганство, це могло б бути загальним правилом, але в тих випадках, коли затримання тривало більше доби. Слід також зазначити, що з цього питання існує і інша, протилежна думка про необхідність виключення ч. 2 ст. 327 КпАП, яка ґрунтується лише на тому, що адміністративне затримання не є адміністративним стягненням³[171], але це суперечить інтересам захисту прав громадян.

Затриманий, відповідно до ст. 267 КпАП, може оскаржити адміністративне затримання у вищий орган (вищій посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду. Закон не встановив порядку оскарження, його наслідків, а також характеру рішення по скарзі. В усякому разі, працівники міліції повинні надавати затриманому можливість звернутися із скаргою як в усній, так і в письмовій формі. Рішення ж по скарзі за своїм характером може бути різним залежно від конкретних обставин. Якщо скарга обґрунтована, а адміністративне затримання триває – затриманого має бути негайно звільнено. Якщо ж скаргу подано після звільнення, то вищий начальник може лише прийняти рішення про притягнення винних працівників міліції до дисциплінарної відповідальності. Питання про відшкодування збитків, заподіяних громадянину (якщо незаконне затримання тривало, наприклад, 3 доби), в законодавстві також не вирішено.

Особистий огляд і огляд речей (Л.В.Коваль називає його перевірою оглядом¹[250]) за характером об'єкту дослідження становлять різні заходи примусу, однак за змістом вони не відрізняються один від одного, тому доцільно розглядати їх разом.

В попередньому розділі було розглянуто огляд як адміністративно-запобіжний захід, з'ясовано його відмінність від ряду кримінально-процесуальних дій, що характерно також для огляду як заходу припинення. Тому підкреслимо лише, що огляд як захід адміністративного припинення, зокрема, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, застосовується міліцією виключно у зв'язку з адміністративним проступком. Він провадиться в кімнатах для затриманих з метою (крім загальної мети всіх заходів забезпечення) виявлення у особи речей і документів, які є знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення або мають значення речових доказів у справі, а також заборонених до зберігання. Мету огляду може становити, крім цього, виявлення певних ознак речей (наприклад, номерів агрегатів транспортного засобу тощо). Із загальної кількості застосування огляду з метою виявлення доказів у справі проводиться майже половина.

Відповідно до ст. 264 КпАП особистий огляд провадиться працівником міліції однієї статі з порушником і в присутності двох понятих тієї ж статі. Варто зазначити, що в законодавстві про адміністративні правопорушення поняття, права і обов'язки понятих не визначено, ст. 264 КпАП тільки вказує на їх участь у провадженні. Для усунення цього недоліку законодавство про адміністративні правопорушення могло б перейняти положення Кримінально-процесуального кодексу, ст. 127 якого визнає понятим незацікавлену у справі особу, яка на запрошення уповноваженої посадової особи присутня під час провадження слідчих дій і своїм підписом засвідчує відповідність записів

у протоколі виконаним діям. На цю проблему в літературі вже зверталася увага¹[134; 263], і цілком логічно було б доповнити КпАП відповідною статтею.

Як впливає із змісту зазначеної норми КпАП, особистий огляд без понятих не допускається. Однак на практиці такі випадки, хоча і рідко, але зустрічається. Зрозуміло, що дані, одержані під час такого огляду, доказового значення не мають, хоча, на думку дисертанта, необхідно більше довіряти працівникам міліції, які часом не мають можливості забезпечити участь понятих попри всі свої зусилля. В справах про адміністративні правопорушення було б цілком виправданим здійснення особистого огляду у виняткових випадках без участі понятих.

В ст. 264 КпАП зазначено лише на те, хто має бути присутнім під час особистого огляду і не зазначено, хто не може бути при цьому, тобто особи протилежної статі. Такий висновок можна зробити із змісту статті, але для забезпечення захисту честі і гідності громадян, підданих оглядові, було б корисним вказати на це в законі прямо.

Огляд речей може здійснюватися, як правило, в присутності особи, у власності або володінні яких вони є. Закон не вимагає при цьому обов'язкової участі понятих, хоча п. 2.17 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом МВС України від 22 лютого 2001 року № 185, вимагає присутності при цьому як власника (володільця), так і понятих. На думку дисертанта, така вимога є вже перестраховуванням. У невідкладних випадках речі може бути піддано оглядові і під час відсутності власника або володільця, але участь понятих в таких випадках є обов'язковою.

Проведення огляду оформляється спеціальним протоколом або про нього робиться запис в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання. КпАП не передбачає, що має бути зазначено в цих протоколах. Зрозуміло, протокол має містити відомості, загальні для всіх подібних документів (маються на увазі дата, місце складення, ким складений, підписи тощо). Особливості оформлення огляду полягають в тому, що потрібно послідовно детально описати всі речі, виявлені у особи, підданої огляду. При цьому важливо дотримуватися певних технічних вимог для опису окремих речей. Наприклад, не слід допускати категоричних тверджень про природу речей, якщо для цього необхідно мати спеціальні знання¹[309].

З метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавство передбачає можливість застосування тільки особистого огляду і огляду речей (найчастіше мова йде про речі, які перебувають при особі). Проте в багатьох випадках в діяльності міліції та інших суб'єктів правоохорони виникає необхідність огляду певних приміщень чи територій, а також транспортних засобів, який також, як уявляється, слід врегулювати в КпАП.

Вилучення речей і документів може мати місце переважно після застосування двох попередніх заходів – адміністративного затримання або огляду. Воно полягає в примусовому припиненні володіння (а як наслідок – користування і розпорядження) особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, певною річчю або документом.

Вилученню працівниками міліції підлягають речі, які є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, можуть бути речовими доказами у справі, а також якщо їх може бути використано на шкоду затриманих. Інструкція з організації роботи чергової частини міськрайліноргану (п.4.4.5) передбачає, крім цього, вилучення документів, цінностей, грошей, цінних паперів і речей, заборонених до зберігання у кімнатах для затриманих (всі види зброї, боєприпаси, наркотичні, сильнодіючі, отруйні речовини, ножі, бритви, ключі, інші металеві предмети, скляний посуд, спиртні напої, тютюнові вироби, сірники, гральні карти, поясні ремені, помочі, шнурки, шарфи, краватки

тощо). У водіїв транспортних засобів працівники Державтоінспекції можуть вилучати посвідчення на право керування цими засобами, номерні знаки, а також затримувати самі транспортні засоби і доставляти їх для зберігання на спеціальному майданчику чи стоянці (хоча в цьому випадку застосовується інші терміни, але це також вилучення).

Вилучені речі і документи зберігаються в камерах схову речових доказів, а там, де їх нема, – в інших приміщеннях міліції до розгляду справи, після чого, залежно від результатів розгляду їх може бути конфісковано, реалізовано, знищено або повернено володільцеві.

Про вилучення речей і документів складається окремий протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей. Закон не встановлює обов'язкових вимог до змісту і реквізитів протоколу вилучення. Найбільший інтерес при цьому становить відображення відомостей про вилучені речі чи документи. Доцільно, на думку дисертанта, використовувати рекомендації представників науки кримінально-процесуального права, які вважають необхідним в протоколі виїмки перелічити всі вилучені речі та документи із зазначенням назви, кількості, міри, ваги, матеріалу, з якого вони виготовлені, та індивідуальні ознаки¹[314]. У певних випадках протокол складається в двох примірниках, один з яких додається до справи, а другий – вручається володільцеві. Це важливо робити завжди, коли після розгляду справи речі і документи може бути повернено колишньому власникові.

Стаття 265 КпАП передбачає особливості вилучення окремих видів речей та документів, вилучення їх у окремих осіб та процесуального оформлення вилучення деяких речей. Так, вилучені державні нагороди (ордени, медалі), нагрудні знаки до почесних звань, відзнаки Президента України, після розгляду справи підлягають поверненню їх законному володільцеві, а якщо він невідомий – надсилаються до Адміністрації Президента України.

Деякі речі після розгляду справи підлягають знищенню. Це самогон чи інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення, наркотичні речовини, речі, вивезені або винесені із спеціально встановленої зони радіоактивного забруднення, тощо. Про знищення таких речей складається акт, в якому має бути зазначено, ким, коли, в присутності кого (понятих), яким чином і які саме речі було знищено.

Певні особливості має вилучення вогнепальної, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду та холодної зброї, бойових припасів, електрошокових пристроїв і спеціальних засобів, які в основному стосуються змісту протоколу. В ньому мають зазначатися марка або модель, калібр, серія, номер зброї, що вилучається, кількість і вид бойових припасів чи спеціальних засобів. До цього слід додати, що в протоколі необхідно вказати також про очевидні пошкодження і несправності зброї. Цей протокол складається у двох примірниках.

На думку дисертанта, в ст. 265 КпАП слід передбачити також особливості вилучення предметів, які швидко псуються, тобто мова йде переважно про продукти споживання. Такі предмети слід своєчасно реалізувати, для чого їх має бути передано відповідним торговельним підприємствам, а якщо з якихось причин зробити це неможливо – з дотриманням санітарних норм їх необхідно знищити. В цьому випадку, а також у всіх випадках вилучення речей, які мають тільки родові ознаки, актуальним є питання оцінки їх вартості, його також слід врегулювати в КпАП.

До особи, яка вчинила адміністративне правопорушення під час виконання службових обов'язків, вилучення речей (так само як особистий огляд і огляд речей) застосовується лише у невідкладних випадках.

В разі порушення правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, працівник Державтоінспекції може вилучити у водія посвідчення на право керування транспортним засобом. Необхідно звернути увагу на те, що КпАП в наш час детально не визначає підстави вилучення посвідчення, хоча зміст цієї норми свідчить про можливість його застосування.

Частина 13 ст. 15 Закону «Про дорожній рух» передбачає, що за наявності підстав для позбавлення водія права на керування транспортним засобом або накладення стягнення у вигляді штрафу посадові особи Державтоінспекції МВС України мають право не повертати зазначене посвідчення до прийняття рішення про позбавлення права або сплати визначеного штрафу. У цьому разі водієві видається тимчасовий дозвіл на керування транспортним засобом. За фактом затримання посвідчення і видачі тимчасового дозволу на керування транспортним засобом складається протокол про його вилучення або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Вилучення номерних знаків транспортного засобу допускається у випадках заборони експлуатації цих засобів (про що йшлося вище), а також керування транспортними засобами у стані сп'яніння або ухилення водія від проходження огляду на стан сп'яніння. До усунення зазначених порушень ці засоби може бути затримано і доставлено для тимчасового зберігання на спеціальному майданчику чи стоянці.

Вилучення речей і документів, особистий огляд і огляд речей, так само як і адміністративне затримання, може бути оскаржено зацікавленою особою у вищій орган (вищій посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння застосовуються міліцією у випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому стані. В ст. 266 КпАП встановлено лише загальне правило про відсторонення та огляд, без деталізації підстав та порядку їх здійснення.

Зазначений захід застосовується, коли у працівника міліції є достатні підстави вважати що водій (мається на увазі особа, яка фактично керує транспортним засобом, в тому числі не маючи на це права) керує транспортним засобом у стані сп'яніння. Про це може свідчити, наприклад, характер руху транспортного засобу, зовнішній вигляд особи, нарешті, працівнику міліції може бути відомо від інших осіб про те, що водій конкретного транспортного засобу вживав спиртні напої.

Відсторонення водія від керування транспортним засобом полягає в примусовому припиненні руху, звільненні цього засобу від особи, яка ним керує. При цьому може бути застосовано також заходи фізичного впливу, якщо водій не погоджується добровільно залишити транспортний засіб.

Вивчення практики застосування працівниками Державтоінспекції адміністративного законодавства дозволяє стверджувати про поширеність фактів порушень ними закону, що виявляються, як правило, у неналежному оформленні матеріалів про проведення огляду на стан сп'яніння. Це часто призводить до незаконного застосування штрафних санкцій, позбавлення водіїв права керування. З іншого боку, некваліфіковано проведений і неякісно оформлений огляд з метою встановлення стану сп'яніння водіїв є однією з причин, внаслідок яких деякі водії, об'єктивно винні у вчиненні правопорушення, відмовляються від пред'явлення та здачі посвідчення на право керування транспортним засобом, оскаржують дії працівників Державтоінспекції і, як наслідок, уникають заслуженої відповідальності. Адже підставою для останньої є сам факт керування транспортним засобом нетверезим водієм, який має бути зафіксовано у

порядку, встановленому законодавством, а саме: належним чином оформленим документом про проведення огляду на стан сп'яніння¹[299].

Процедура огляду, як і передбачено ч. 2 ст. 266 КпАП, визначена Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я та Міністерством юстиції України, які спільним наказом № 114/38/15-36-18 від 24 лютого 1995 року затвердили Інструкцію про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в установи охорони здоров'я і проведення огляду з використанням технічних засобів, хоча, зважаючи на важливість питання такий порядок, на думку дисертанта, можна було б визначити урядовою постановою. Зазначена Інструкція передбачає, що стан сп'яніння порушника встановлюється на підставі його огляду, який проводиться працівниками міліції з використанням індикаторної трубки «Контроль тверезості» або інших спеціальних технічних засобів і (чи) працівниками медичних установ²[372].

Огляд для визначення стану сп'яніння проводиться в двох випадках: якщо у особи, що керує транспортним засобом, є ознаки сп'яніння, і щодо учасників дорожньо-транспортної пригоди, в результаті якої постраждали люди, незалежно від наявності ознак сп'яніння. В разі відсутності зазначених підстав, наприклад, з профілактичною метою чи в рамках якогось рейду або місячника із запобігання порушенням правил дорожнього руху тощо проведення огляду не допускається. Ознаки алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння визначено в Інструкції. Зокрема, про наявність алкогольного сп'яніння попередньо можуть свідчити запах алкоголю з рота особи, нестійкість її пози, порушення мови, виражене тремтіння пальців рук, різка зміна забарвлення шкіряного покриву обличчя, поведінка, що не відповідає обстановці, заява громадян про вживання водієм спиртних напоїв, а також зізнання в цьому самої особи. Попередній висновок про наявність наркотичного чи іншого сп'яніння (токсичного, під впливом сильнодіючих лікарських препаратів тощо) може бути зроблено, крім того, коли у особи звужені або дуже розширені зіниці, які майже не реагують на світло, сповільнені рухи чи відповіді на запитання, на тілі є численні сліди від ін'єкцій. Зазначені ознаки працівник міліції встановлює шляхом візуального спостереження за фізичним станом водія.

У випадках, коли особа підлягає огляду в обов'язковому порядку як учасник дорожньо-транспортної пригоди, в якій постраждали люди, наявність ознак сп'яніння не має значення, а сам огляд проводиться також відповідно до вимог Інструкції, але виключно в медичній установі.

Відповідно до п. 1.5 Інструкції при проведенні огляду працівники охорони здоров'я та міліції зобов'язані діяти тактовно, не принижуючи честі та гідності особи, що оглядається.

Проводити огляд особи для визначення стану сп'яніння із застосуванням індикаторної трубки «Контроль тверезості» мають право тільки працівники міліції. Перед застосуванням трубки має бути обов'язково перевірена її придатність. Забороняється використовувати трубку, яка має механічні ушкодження, порушення герметичності, якщо наповнювач має зелені вкраплення і пересипається по трубці, а також якщо минув гарантійний термін її використання.

Огляд водія з використанням індикаторної трубки «Контроль тверезості» проводиться тільки за його згодою, в разі відсутності такої згоди цей захід здійснюється в установах охорони здоров'я. Інструкція закріплює також положення про те, що огляд проводиться в присутності двох свідків. Разом з тим свідок, відповідно до ст. 272 КпАП, – це будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню по даній справі. Тобто в Інструкції невірно визначено учасників огляду – мова в ній має йти не про свідків, а про понятих як незацікавлених в справі осіб, що присутні під час здійснення огляду і своїми підписами засвідчують відповідність записів у

протоколі виконаним діям. У зв'язку з цим до п.2.3. Інструкції, як уявляється, необхідно внести зміни, передбачивши присутність під час проведення огляду саме понятих.

Результати огляду оформлюються протоколом огляду особи на стан сп'яніння, а також можуть бути зафіксовані в протоколі про адміністративне правопорушення. Протокол огляду водія з використанням індикаторної трубки «Контроль тверезості» є підставою для притягнення його до адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані сп'яніння лише в тому випадку, коли сам водій згоден з результатами огляду і не наполягає на його проведенні в медичній установі. У випадку, коли водій не погоджується з цими результатами, він в обов'язковому порядку направляється для огляду в установу охорони здоров'я.

Викладена процедура проведення огляду за допомогою індикаторної трубки «Контроль тверезості» є обов'язковою і відступати від неї працівник міліції не має права. Більше того, в такому ж процесуальному порядку мають використовуватися і інші технічні засоби, допущені до застосування для огляду на стан сп'яніння за погодженням з Міністерством охорони здоров'я та Міністерством внутрішніх справ України. При цьому правила технічної експлуатації приладу визначаються в нормативно-технічній документації підприємства-виготовлювача.

На жаль, індикаторна трубка «Контроль тверезості», яка перебуває на озброєнні міліції протягом кількох десятиліть, за своїми технічними характеристиками вже давно застаріла, її використання постійно породжує конфліктні ситуації. А «інші технічні засоби», про можливість застосування яких для огляду водіїв на стан сп'яніння сказано в Інструкції, – це лише мрія працівників міліції, які здійснюють цей захід. Ця мрія може стати реальністю, якщо органи ДАІ будуть оснащені такими, наприклад, технічними засобами для аналізу видихуваного повітря на вміст алкоголю як прилад Alcotest 7410 німецького концерну «Dräger». Цей прилад одержав сертифікат затвердження Державного комітету України стандартизації, метрології і сертифікації, реєстраційне посвідчення Комітету з нової медичної техніки Міністерства охорони здоров'я України і був апробований ще в 1998 році в підрозділах ДАІ ГУМВС України в м. Києві і Київській області. За результатами апробації прилад було визнано дуже зручним, простим у використанні і надійним засобом виміру вмісту алкоголю у повітрі, видихнутому людиною. Шкода, якщо через хронічну нестачу коштів для більшості працівників Державтоінспекції його застосування для більш ефективної діяльності щодо забезпечення безпеки дорожнього руху так і залишиться нездійсненою мрією¹[372].

Варто зазначити, що особа має право лише обирати порядок проходження огляду на стан сп'яніння – із використанням індикаторної трубки «Контроль тверезості» або інших спеціальних технічних засобів чи у медичній установі, ухилення ж від проходження такого огляду становить склад адміністративного проступку, передбаченого ст. 131 КпАП.

Розглянутим заходом перелік заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення вичерпується. В літературі до них інколи відносять так звані процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень²[245]. Однак, при детальному розгляді виявляється, що це не особлива група заходів припинення, а заходи, які застосовуються як з метою забезпечити виконання стягнення, так і з іншою метою (заходи фізичного впливу, вилучення тощо). Особливо часто в цих випадках застосовуються спеціальні засоби і заходи фізичного впливу, які становлять окрему групу заходів адміністративного припинення.

3.4 Особливості застосування міліцією заходів адміністративного припинення спеціального призначення

В діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку, охорони прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб, боротьби з різними правопорушеннями

важливе значення має використання надзвичайних, екстраординарних заходів адміністративного припинення або, іншими словами, заходів припинення спеціального призначення, до яких належать заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальна зброя.

Слід звернути увагу на те, що для позначення зазначених заходів в сучасній науці існує кілька термінів. По-перше, це вже використані нами терміни “заходи адміністративного припинення спеціального призначення” та “спеціальні заходи адміністративного припинення”. Наприклад, А.П. Ключніченко, який почав вживати ці терміни одним з перших, до заходів адміністративного припинення спеціального призначення відносив застосування вогнепальної зброї, прийомів самбо, наручників та інших засобів спеціального утримання¹[247]. Як бачимо, термін “спеціальні засоби” тоді ще широко не використовувався. Це сталося після 1987 р., коли на озброєння міліції були повернуті гумові кийки та прийняті газові (аерозольні) балончики (упаковки) тощо.

По-друге, в Законі України “Про міліцію” зустрічається поняття “сила”. Зокрема, в ч. 4 ст. 12 визначено, що у разі неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати міри, необхідної для виконання покладених на міліцію обов’язків; ч. 7 ст. 12 передбачає, що перевищення повноважень щодо застосування сили тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Тобто в даному випадку зазначені вище заходи об’єднано поняттям “сила”.

По-третє, в міжнародному законодавстві використовується термін “вогнепальна зброя та сила” (ст.ст. 1, 2, 4-7 Основних принципів застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийнятих резолюцією VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поведження з правопорушниками від 7 вересня 1990 р.¹[89] Це, на думку дисертанта, спеціально зроблено з метою виділення серед зазначених засобів таких, що призначені для позбавлення людини життя або її поранення.

Нарешті, у кримінально-виконавчому законодавстві застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї позначається терміном “заходи безпеки” (гл.13 Виправно-трудоного кодексу України²[11]).

Як уявляється, слід підтримати позицію О.С. Фролова³[429], на думку якого такі поняття як “сила”, “заходи адміністративного припинення спеціального призначення”, “спеціальні заходи припинення”, “заходи безпеки” є суттю одного і того ж явища, – а саме правового (узаконеного) фізичного примусу з боку держави (в особі уповноважених на те органів та посадових осіб) щодо осіб з делінквентною поведінкою. Залежно від змістового навантаження синонімічний ряд можна було б продовжити термінами “збройна сила”, “силові заходи”, “засоби силового приборкання”, “засоби фізичного примусу” тощо. В чинному законодавстві України поняття “сила” як видове здебільшого має три складових, тобто три чинники, за допомогою яких здійснюється фізичний примус: а) заходи фізичного впливу; б) спеціальні засоби; в) вогнепальна зброя. Критерієм їх інтеграції, на думку дисертанта, є здатність спричинити фізичну, психічну чи майнову шкоду.

Першим, хто ґрунтовно дослідив сутність зазначених заходів, підстави та порядок їх застосування, був О.М. Бандурка¹[134]. Цілком слушною є його думка про те, що заходи адміністративного припинення спеціального призначення становлять комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративно-правового впливу. Їх застосування є переважно прерогативою міліції, що відрізняє їх від заходів припинення загального призначення, які використовуються в діяльності багатьох суб’єктів адміністративно-правової охорони. Слід відзначити і те, що підстави і порядок застосування заходів спеціального призначення в основному врегульовано законодавством, яке визначає правовий стан міліції (в тому числі порядок застосування цих заходів іншими органами).

Спеціальний характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування – це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того, заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані і не дали бажаних результатів всі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї повинно передувати попередження про намір їх застосувати, якщо зробити це дозволяє ситуація. В тих випадках, коли є реальна небезпека для життя чи здоров'я людей, зазначені заходи міліція може застосовувати без попередження. До таких випадків в літературі відносять раптовий або збройний напад, напад з використанням бойової техніки, транспортних засобів, літальних апаратів, морських і річкових суден, в разі втечі з-під варти із зброєю або з використанням транспортних засобів, втечі осіб, взятих під варту, з транспортних засобів під час їх руху, а також для звільнення заручників²[108].

Функції, способи та форми попередження про намір застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї досить ґрунтовно дослідив О.С. Фролов¹[429]. Варто погодитись з його висновком про те, що попередження про намір застосування сили виконує функцію заходу адміністративного припинення, оскільки своїм вигуком або зверненням працівник міліції подає обов'язкове для виконання розпорядження про припинення правопорушення. В цьому випадку попередження виконує роль односторонньої владної вказівки (усного адміністративного акту), яка має на меті припинення правопорушення. Сприймавши попередження, правопорушник повинен припинити протиправні дії на будь-якій стадії правопорушення, тим більше, що після попередження законодавчо встановлюється обов'язок працівника міліції надати час, достатній для припинення правопорушення (пп. 2 п.4 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні). Крім цього, попереджувальний вигук або звернення виконує репрезентативну функцію, оскільки таким попередженням працівник міліції встановлює свій правовий статус як представника адміністративної влади, який діє публічно, тобто від імені держави, і його вимогам слід підкорятись. І, нарешті, в попередженні повинна бути присутньою інформація про намір застосування до правопорушника відповідного спеціального засобу, вогнепальної зброї або заходу фізичного впливу, тобто попередження виконує ще й інформативну функцію.

Щодо способів і форм попередження про намір застосувати спеціальні заходи припинення в законодавстві існує багато невизначеності. Зокрема, Закон „Про міліцію” таких форм та способів практично не закріплює (виняток становить ч. 1 ст. 15¹, яка визнає приведення у готовність вогнепальної зброї попередженням про можливість її застосування), тому на практиці попередження висловлюється великою кількістю словосполучень, в тому числі і ненормативних²[431]. У зв'язку з цим зазначений Закон слід доповнити відповідними положеннями.

Специфіка конкретних завдань і особливості діяльності міліції з охорони окремих видів суспільних відносин обумовили необхідність виділення в організаційній структурі міліції спеціальних підрозділів, груп чи окремих працівників, які мають спеціальну підготовку і здатні успішно виконувати окремі види адміністративної діяльності. Вогнепальну зброю і спеціальні засоби дозволяється використовувати не всім, а тільки тим працівникам міліції, які пройшли спеціальну професійну підготовку, обізнані з відповідними нормативними актами, здали заліки і за своєю підготовкою здатні їх застосовувати. Це дільничні інспектори, співробітники карного розшуку, патрульно-постової служби і дорожньої міліції, бійці загонів спеціального призначення типу «Беркут» тощо.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що всі вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників міліції застосовувати силу в межах необхідності і тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість завдання шкоди здоров'ю порушника повинна бути мінімальною.

Можна зробити висновок, що межею дозволеної шкоди при застосуванні сили визнається заподіяння працівником міліції правопорушнику такої шкоди, яка відповідає потенціалу небезпеки (правовій підставі), що загрожує інтересам правоохорони та обстановці (фактичній підставі), в якій попереджувалась, припинялась, усувалась ця небезпека. Наведена логіка міркувань дозволяє визначити межі шкоди, яка буде вимушено заподіяна правопорушникові під час застосування сили працівником міліції, що виконує службові обов'язки з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Висновок про дотримання меж достатньої шкоди підтверджується як міжнародно-правовими актами, так і чинним національним законодавством. Відповідно до ст. 3 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого 17 грудня 1979 р. Генеральною Асамблеєю ООН, зазначені особи мають застосовувати силу тільки у випадку крайньої необхідності і в тій мірі, в якій це вимагається для виконання їх обов'язків¹[83]. У коментарі до цієї статті сказано, що посадовими особами не може застосовуватись сила, яка перевищує межі, необхідні для досягнення законної мети.

Приблизно таке ж правило закріплено в ч. 4 ст. 12 Закону “Про міліцію”: в разі застосування сили остання має зводиться до мінімуму завдання шкоди здоров'ю правопорушників. З наведених нормативних актів чітко видно прагнення обмежити завдання шкоди лише тим мінімумом, який дійсно є необхідним і достатнім для досягнення передбаченої у законі суспільно корисної мети. Завдання ж шкоди, яка виходить за цей мінімум, є протиправним. Саме з метою завдання якнайменшої шкоди здоров'ю людини встановлено ряд обмежень щодо застосування сили.

У зв'язку з цим варто погодитися з думкою О.С.Фролова, який формулює принципи, на яких має ґрунтуватись застосування сили: принцип стримування; принцип заподіяння якнайменшої шкоди; принцип співрозмірності; принцип достатності²[427].

Законом заборонено застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї щодо жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності і малолітніх. Разом з тим потребують уточнення терміни „особи похилого віку” та „малолітні”, поняття яких в законі не розкриваються.

На думку дисертанта, визначаючи вікову межу категорії “малолітні”, правильно пов'язати її з 14 роками. Такий висновок обумовлено такими міркуваннями: а) до досягнення 14 років особа є об'єктом підвищеного соціально-правового захисту з боку держави; б) до досягнення 14 років особа є об'єктом спеціального кримінально-правового захисту з боку держави; в) із досягненням 14-15 років особа, розширюючи обсяг своєї дієздатності, стає самостійним суб'єктом у цивільно-правових відносинах і виходить із вікових меж “малоліття”; г) після досягнення 14-річного віку особа несе кримінальну відповідальність за вчинення окремих злочинних діянь¹[424].

Що ж стосується осіб похилого віку, то цілком слушною слід визнати думку, висловлену Б.Б. Шаповалом, який безвідносно до віку пропонує вважати особами похилого віку тих людей, які сприймаються працівником міліції такими, що внаслідок вікових змін нездатні створювати небезпеку для життя та здоров'я громадян і працівників міліції²[316]. Але, на думку дисертанта, тут потрібно внести невелике уточнення, і говорити про нездатність створення загрози небезпеки тільки в результаті нападу, бо існують і інші умисні дії, які можуть створювати небезпеку для життя, наприклад, підпал може вчинити і “особа похилого віку”.

Варто зазначити, що вірогідність того, що особа з певним правовим станом буде порушувати громадський порядок і, як наслідок, стане об'єктом застосування сили, досить невелика, але її все ж таки необхідно брати до уваги. Тому заборона застосування сили до зазначених осіб не абсолютна, у випадках вчинення ними групового чи збройного нападу або збройного опору працівникам міліції воно все ж дозволяється. Якщо

застосуванням заходів припинення спеціального призначення завдано шкоди громадянам, міліція зобов'язана забезпечити надання необхідної допомоги в найкоротший строк.

Порядок застосування абсолютно всіх заходів адміністративного припинення спеціального призначення повинен бути детально регламентований конкретними процедурними правилами і затверджений відповідними статутами, настановами, інструкціями, положеннями, тощо. Поки це найбільш детально зроблено лише для спеціальних засобів – у відповідних правилах їх застосування при охороні громадського порядку. В літературі вироблено загальний алгоритм (певну послідовність окремих загальних дій, процедур) дій працівників міліції в цих випадках. Цей алгоритм складають такі дії: прийняття рішення або отримання дозволу на застосування відповідного заходу адміністративного припинення спеціального призначення; приведення зброї або спеціального засобу у бойову готовність; попередження про намір застосування сили; надання часу на відповідну реакцію; власне застосування сили; припинення застосування сили; надання необхідної допомоги; процедура огляду місця застосування сили; негайна доповідь про негативні наслідки застосування заходу адміністративного припинення спеціального призначення; невідкладні слідчі дії на місці пригоди; подання процесуальних документів про застосування заходів адміністративного припинення спеціального призначення¹[429]. На думку дисертанта, невідкладні слідчі дії на місці пригоди не належать до процедури застосування зазначених заходів, тому включати їх до цього алгоритму дещо безпідставно.

Конкретні підстави та порядок застосування міліцією заходів припинення спеціального призначення залежать від виду такого заходу, на їх аналізі ми й зупинимось детальніше.

Заходи фізичного впливу, які застосовуються міліцією для припинення правопорушень або подолання протидії законним вимогам міліції, в наш час не обмежуються прийомами самбо, як це було раніше. Міліція може застосовувати в необхідних випадках для виконання покладених на неї завдань будь-які засоби фізичного впливу, включаючи прийоми рукопашного бою, різних видів єдиноборств (самбо, дзюдо, карате, кун-фу, таеквондо, айкідо, вільна боротьба, бокс, кікбоксінг тощо), залежно від ситуації, яка склалася, а також рівня фізичної підготовки конкретних працівників міліції. Тобто це всі засоби безпосередньої, так би мовити, “мускульної” дії на супротивника. Мета нейтралізації супротивника досягається шляхом виконання ударів, блоків, кидків, больових прийомів, удушень, захватів, утримань тощо.

В Інструкції з організації роботи чергової частини міськрайліноргану наведено приблизний перелік ситуацій, коли міліція застосовує прийоми самбо та рукопашного бою. Відповідно до неї це можливо у випадках: а) захисту від нападу хуліганів та інших осіб, що загрожують життю і здоров'ю громадян або працівників міліції; б) затримання злочинця, який чинить опір; в) фізичного опору особи, яка доставляється до міліції; г) фізичного опору при законному здійсненні обшуку або вилучення речових доказів (п. 4.4.8.3). Цей перелік, на думку дисертанта, потребує деяких пояснень. Необхідно зауважити, що Інструкція необґрунтовано обмежує заходи фізичного впливу прийомами самбо та рукопашного бою. Важливо ще раз підкреслити, що Закон „Про міліцію” надає право міліції застосовувати будь-які заходи фізичного впливу, включаючи і спеціальні прийоми єдиноборств. Крім цього, перелік випадків, коли може бути застосовано заходи фізичного впливу, далеко не повний, це саме приблизний перелік, його не можна розглядати як вичерпний.

Закон „Про міліцію” передбачає два види мети застосування заходів фізичного впливу – припинення правопорушень і подолання протидії законним вимогам міліції, відповідно, також можна назвати дві підстави такого застосування – наявність правопорушення або наявність факту протидії працівникам міліції у виконанні їх завдань та функцій. На думку дисертанта, в Законі слід було б уточнити вид правопорушення, для припинення якого можуть застосовуватися зазначені заходи. Це мають бути не будь-які

правопорушення, а адміністративний проступок або злочин. Проте наявності одного лише факту правопорушення або протидії недостатньо для застосування сили в цьому випадку. Закон вимагає, щоб до цього було вжито інших, менш небезпечних засобів для забезпечення виконання покладених на міліцію обов'язків. Тут маються на увазі всі можливі види переконання, а також деякі інші заходи адміністративного примусу (наприклад, вимога припинити протиправну поведінку).

Застосування заходів фізичного впливу не оформляється якимось спеціальним документом. Зазначена Інструкція, а також Статут патрульно-постової служби міліції передбачають лише обов'язок працівника міліції, який завдав тілесних ушкоджень внаслідок цього, по-перше, надати невідкладну медичну допомогу потерпілому і, по-друге, доповісти письмово вищому начальникові. Встановлено певні вимоги до змісту рапорту. В ньому має бути зазначено час, місце, проти кого і за яких обставин застосовано заходи, в також прізвища та адреси понятих (за їх наявності). Викликає сумнів застосування в цьому випадку терміна „понятий”. Раніше зазначалося, що понятий – це особа, яка присутня при виконанні певних дій на запрошення уповноваженої посадової особи. Важко собі уявити, щоб працівник міліції, перед тим як застосувати заходи фізичного впливу, запрошував понятих. Вірніше було б в цих випадках говорити не про понятих, а про свідків.

Спеціальні засоби становлять різноманітні технічні засоби впливу на правопорушника, а в деяких випадках – також на транспортні засоби та інші речі, з метою усунення протиправної ситуації. Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів вичерпно встановлено, крім Закону «Про міліцію», Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р.¹[47] Правила застосування окремих засобів деталізовано також в нормативних актах МВС України.

Відповідно до ст. 14 Закону «Про міліцію» спеціальні засоби застосовуються у випадках, коли були використані і не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників:

- а) для захисту громадян і самозахисту працівника міліції від нападу та інших дій, що створюють загрозу їх життю або здоров'ю;
- б) для припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку;
- в) для відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їх приналежності, або їх звільнення у разі захоплення;
- г) для затримання і доставлення до міліції або іншого службового приміщення осіб, які вчинили правопорушення, а також для конвоювання і утримання осіб, затриманих і підданих арешту, взятих від варту, якщо зазначені особи чинять опір працівникам міліції або якщо є підстави вважати, що вони можуть вчинити втечу чи завдати шкоди оточуючим або собі;
- д) для припинення масового захоплення землі та інших дій, що можуть призвести до зіткнення груп населення, а також діянь, які паралізують роботу транспорту, життєдіяльність населених пунктів, посягають на громадський спокій, життя і здоров'я людей;
- е) для припинення опору працівникові міліції та іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки по охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю;
- ж) для звільнення заручників.

Наведений перелік підстав застосування спеціальних засобів розширенню не підлягає. Аналіз практичної діяльності міліції свідчить про те, що найчастіше спеціальні засоби застосовуються з метою затримання і доставлення правопорушників (майже 40 % всіх випадків їх застосування), захисту громадян і самозахисту працівників міліції (майже 40 %) і для припинення опору (близько 20 %).

Всі спеціальні засоби, які застосовуються в правоохоронній діяльності міліції, можна поділити на дві групи: засоби активної оборони і засоби забезпечення спеціальних операцій. Варто зазначити, що зазначені Правила до числа спеціальних зараховують також засоби індивідуального захисту, з чим важко погодитися. Спеціальні засоби застосовуються до порушників, саме тому вони належать до заходів адміністративного примусу. Засоби ж захисту не застосовуються, а використовуються при охороні громадського порядку, з примусом це використання ніяк не пов'язане. В законодавстві терміни «застосування» і «використання» чітко розмежовуються, про це пізніше ще буде йти мова. Враховуючи сказане, засоби індивідуального захисту не можна визнати заходами адміністративного примусу, хоча в літературі їх також називають такими¹[429].

Засобами активної оборони визнаються гумові кийки; кийки пластикові типу «тонфа»; наручники; електрошокові пристрої; патрони і пристрої для їх відстрілювання вітчизняного виробництва, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії; ручні газові гранати, а також патрони з газовими гранатами («Черемуха-1», «Черемуха-4», «Черемуха-5», «Черемуха-6», «Черемуха-7», «Черемуха-10», «Черемуха-12», «Сирень-1», «Сирень-2», «Сирень-3»); балончики, патрони, гранати та інші спецзасоби з препаратами сльозоточивої та дратівної дії на основі природних капсаїциноїдів, морфоліду пералгонової кислоти (МПК), ортохлорбензальмалонітрилу (CS) і речовини АЛГОГЕН. До засобів забезпечення спеціальних операцій належать ранцеві апарати «Облако»; світлошумова граната «Заря» та світлошумовий пристрій «Пламя»; патрони з гумовою кулею «Волна-р»; водомети; бронемашини та інші транспортні засоби; пристрій для примусової зупинки автотранспорту «Еж-М»; пристрої для відкриття приміщень, захоплених правопорушниками: малогабаритні підривні пристрої «Ключ», «Імпульс». Крім цього, при охороні громадського порядку можуть також використовуватись службові собаки. Зазначені Правила, а також відомчі нормативні акти встановлюють особливості застосування більшості із перерахованих засобів, на які варто звернути увагу.

Гумові кийки в практичній діяльності міліції застосовуються частіше за будь-які інші спеціальні засоби – понад 50 % всіх випадків їх застосування. Забороняється наносити удари ними по певних частинах тіла людини: голові, шиї, ключичній ділянці, животі, статевих органах. Слід зазначити, що така заборона, мабуть, не завжди може бути дотримана, тому що ситуація, в якій застосовуються ці засоби, як правило, швидкоплинна, мінлива, і у працівника міліції немає достатнього часу вибрати потрібне місце для нанесення удару. Те ж саме стосується пластикових кийків типу «тонфа», якими заборонено наносити удари по голові, шиї, сонячному сплетінні, ключичній ділянці, низу живота, статевих органах, нирках, копчику. Як уявляється, обмеження щодо застосування гумових і пластикових кийків мають бути однаковими, адже шкода, яка при цьому може бути заподіяна, практично нічим не відрізняється.

Наручники, відповідно до Інструкції з організації роботи чергової частини (п. 4.4.8.1), застосовуються при охороні, утриманні та конвоюванні заарештованих та затриманих в таких випадках: вчинення ними фізичного опору конвою, при спробі нападу на конвой чи склад суду; затримання при спробі втечі; наявності відомостей про намір цих осіб покінчити життя самогубством або вчинити втечу; наявності розпорядження головуючого на суді; визнання судом особливо небезпечним рецидивістом; конвоювання особливо небезпечних злочинців; конвоювання у літаках, автомобілях (крім автозаків). Безперервне утримання в наручниках допускається не більше як 2 години, після чого вони знімаються на час до 15 хвилин. Застосування наручників у приміщенні міліції оформляється актом.

Зазначена Інструкція передбачає також можливість застосування засобів зв'язування, які за своїм впливом на правопорушника практично не відрізняються від наручників. Зв'язування провадиться засобами, що виключають можливість заподіяння тілесних ушкоджень затриманому (спеціальними ременями з брезентової тканини), і застосовується для припинення буйства та безчинства затриманих і заарештованих, коли іншими заходами припинити ці дії неможливо, а також для затримання і конвоювання злочинців, коли є підстави для побоювання, що вони намагатимуться вчинити втечу або напад на працівника міліції чи громадян, так само як і завдати собі каліцтво або покінчити життя самогубством. Перебування у зв'язаному стані, як і в наручниках, не повинно перевищувати 2 годин. Про кожен випадок зв'язування складається акт із зазначенням, коли, де, проти кого і за яких обставин застосовано цей захід, тривалість перебування особи у зв'язаному стані, а також прізвища та адреси понятих. Зауважимо, що можливість застосування зазначеного заходу передбачено тільки відомчою Інструкцією, що не можна визнати правильним, його також слід було б врегулювати згаданими Правилами, адже вони, підкреслимо, встановлюють вичерпний перелік спеціальних засобів.

При застосуванні сльозоточивих речовин забороняється прицільна стрільба по правопорушниках, розкидання і відстрілювання гранат у натовп, повторне застосування їх в межах зони ураження в період дії цих речовин. Окремі речовини («Черемуха-1», «Черемуха-4», «Черемуха-12», «Сирень-3» та «Облако») можуть застосовуватися тільки на відкритій місцевості. Варто зазначити, що в діяльності міліції ці речовини застосовуються дуже рідко.

Інструкція про порядок придбання, зберігання, видачі і застосування газових пістолетів і балончиків, затверджена наказом МВС України від 30 грудня 1992 р. № 751, передбачає, що ці засоби застосовуються, виходячи із тактико-технічних даних спеціального засобу, але не ближче одного метра від правопорушника.

Світлошумові засоби відволікаючої дії (світлошумова граната «Заря» та світлошумовий пристрій «Пламя») застосовуються на відстані не ближче двох метрів від людини.

Обмежено також відстань при застосуванні патронів з гумовою кулею «Волна-р». Вона має бути не меншою ніж 40 метрів. Крім цього, це повинні бути кулі ударної непроникливої дії, стрільба якими дозволяється тільки по нижній частині ніг порушників.

Водомети застосовуються з єдиною метою – для розосередження учасників масових безладь. Відстань при цьому значення не має, однак температура повітря повинна бути не нижчою ніж 0° С.

Єдина додаткова вимога щодо застосування пристроїв для відкриття приміщень, захоплених правопорушниками (малогабаритних підривних пристроїв «Ключ» та «Імпульс»), – це те, що в цих приміщеннях не повинно бути заручників. Однак, на думку дисертанта, не можна використовувати ці засоби також у випадках, коли це може завдати шкоди іншим стороннім особам.

Більш детально врегульовано правила застосування пристроїв для примусової зупинки автотранспорту. Настанова по дорожньо-патрульній службі передбачає, ще ці засоби застосовуються працівниками ДАІ у випадках, коли є дані, що транспортний засіб: використовується із злочинною метою або викрадений; перебуває під керуванням водія, який залишив, порушуючи встановлені правила, місце дорожньо-транспортної пригоди, причетним до якої він є; використовується водієм, який не виконує вимоги працівників міліції про зупинку. По суті, в цьому відомчому акті названо підстави застосування зазначеного спеціального засобу, які в Законі «Про міліцію» не передбачено, тому його слід привести у відповідність до законодавчих норм.

В разі надходження інформації про рух зазначеного транспортного засобу інспектор Державтоінспекції вживає заходів до зупинки усіх транспортних засобів, які рухаються на даній ділянці вулиці чи шляху, використовуючи для цього наявні тимчасові знаки «В'їзд заборонено», шлагбауми, світлофори, патрульний транспорт із ввімкнутими спеціальними світловими сигналами тощо. Після цього працівник міліції, безперервно подаючи сигнал про зупинку, перегороджує проїжджу частину пристроєм для примусової зупинки.

Варто зазначити, що для примусової зупинки автотранспорту міліція може використовувати не тільки спеціальні пристрої типу „Еж”, а й інші засоби (наприклад, шлагбауми, важку техніку тощо. О.М. Бандурка наводить випадок з практичної діяльності міліції Харківської області, коли дільничний інспектор для зупинки автомобіля, на якому намагався втекти озброєний злочинець, розібрав дерев'яний міст¹[134]). Спеціальні ж пристрої використовуються в крайніх випадках, тому й кількість випадків їх застосування загалом невелика.

Правила застосування спеціальних засобів встановлюють ряд обмежень для використання зазначених пристроїв. Так, забороняється застосовувати їх для зупинки автотранспорту, що здійснює перевезення людей, в тому числі вантажних автомобілів; автотранспорту, який належить дипломатичним, консульським та іншим представництвам іноземних держав; мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів, а також на гірських шляхах або ділянках шляхів з обмеженою видимістю, залізничних переїздах, мостах, шляхопроводах, естакадах та у тунелях.

Службові собаки, для того щоб їх можна було використовувати з метою охорони громадського порядку, повинні пройти відповідний курс дресирування, бути визнаними придатними для службового користування і перебувати в штатах підрозділів службового собаківництва. Право застосовувати службових собак мають працівники міліції, які несуть з ними службу. Собаки, залежно від обстановки, застосовуються на короткому і довгому повідках, без повідка, в наморднику і без нього. При затриманні правопорушника за допомогою собаки має бути забезпечено безпеку сторонніх осіб.

Як зазначалося, перелік спеціальних засобів, визначених Кабінетом Міністрів України, вичерпний, його не може бути розширено. Однак МВС України може вводити в дію нові модифікації спеціальних засобів, які не тягнуть за собою змін їх тактико-технічних властивостей.

Вид спеціального засобу, час початку та інтенсивність його застосування визначаються з урахуванням обстановки, яка склалася, характеру правопорушення і особи порушника. Рішення про застосування спеціальних засобів приймає посадова особа, відповідальна за забезпечення громадського порядку, або керівник конкретної операції. Якщо ж працівник міліції діє індивідуально, він приймає таке рішення самостійно, звичайно, із врахуванням наявності в нього цих засобів. Про застосування зазначених засобів вони в письмовій формі доповідають безпосередньому начальникові.

Вогнепальна зброя може застосовуватися працівниками міліції як крайній захід в чітко визначених випадках. Про винятковість цього заходу свідчить кілька обставин. Перш за все, наслідки його застосування порівняно з наслідками всіх інших заходів найбільш суворі. Підстави застосування зброї визначено детально і вичерпно. Про всі випадки її застосування негайно повідомляється прокуророві для забезпечення перевірки законності дій працівників міліції, з цією метою проводиться службове розслідування.

Відразу зазначимо певну невизначеність щодо розуміння терміна „вогнепальна зброя”. По суті, мова тут іде про всі види табельної вогнепальної зброї, прийняті на озброєння міліції (автомати, карабіни, гвинтівки, пістолети, револьвери тощо). Але якщо розглядати цю проблему ширше, то до вогнепальної зброї, яка може бути потенційно

застосована для вирішення внутрішніх питань держави, тобто проти власних громадян, слід віднести майже всі види армійської стрілецької зброї, гранати, артилерію, а також встановлені на бойову техніку збройні комплекси, тобто все, чим укомплектовані спеціальні підрозділи міліції, які мають право застосовувати вогнепальну зброю на тих самих правових засадах, що й міліція.

Зупинимось детальніше на аналізі окремих підстав застосування вогнепальної зброї, яких Закон «Про міліцію» (ст. 15) встановив шість.

По-перше, зброя може застосовуватися для захисту громадян від нападу, який загрожує їх життю і здоров'ю, а також для звільнення заручників. Слід звернути увагу на неодноразове використання в законі терміна «заручники», хоча в українській мові вірніше було б говорити про заручників. Як видно із сказаного, в п. 1 ч. 1 ст. 15 названо не одну, а дві підстави. Захист від нападу здійснюється в рамках інституту необхідної оборони, тобто допускається захист від суспільно небезпечного, наявного, дійсного нападу на громадянина¹[413]. При звільненні заручників певною мірою також здійснюється захист від нападу, тільки цей напад тягнеться більш-менш тривалий час і пов'язаний з обмеженням волі громадян, а також із загрозою застосування насильства.

По-друге, передбачено можливість застосування зброї для відбиття групового або збройного нападу на працівника міліції або членів його сім'ї чи іншого нападу, якщо їх життю або здоров'ю загрожує небезпека. Груповий напад має місце у випадках, коли його вчиняють двоє і більше осіб. В разі збройного нападу нападник використовує вогнепальну або холодну зброю. Він може бути як груповим, так і поодиноким. Інший напад може створювати небезпеку для життя або здоров'я зазначених осіб у випадках, коли нападник значно перевищує фізичною силою потерпілого (наприклад, дитину, жінку), коли нападник застосовує різні небезпечні предмети (крім зброї) тощо. Цей пункт ч. 1 ст. 15 надає право застосовувати вогнепальну зброю для відбиття нападу на працівника міліції або членів його сім'ї. В Законі «Про міліцію» не пояснюється, хто належить до членів сім'ї працівника. В чинному законодавстві це питання також вирішується неоднаково. Наприклад, Кодекс про шлюб та сім'ю України²[13] крім подружжя та дітей до членів сім'ї відносить діда, бабу, братів, сестер, вітчима, мачуху, а також інших осіб, які постійно виховують і утримують дитину (ст. 95). Житловий кодекс України³[14] (ст. 64) визнає членами сім'ї наймача другого з подружжя, їх дітей, батьків та інших осіб, які постійно проживають разом з наймачем і ведуть з ним спільне господарство. Закон України «Про пенсійне забезпечення»⁴[38] називає ще ширше коло членів сім'ї годувальника: це друге з подружжя, їх батьки, діти, брати, сестри, онуки, дід і бабуся, усиновителі і усиновлені, вітчим і мачуха, пасинок і падчірка (ст.ст. 37, 38, 40, 41). Є й інші законодавчі визначення членів сім'ї. На думку дисертанта, працівник міліції має право захищати життя і здоров'я всіх членів сім'ї, тобто осіб, які перебувають з ним в шлюбі чи родинних зв'язках, на його утриманні або проживають разом з ним і ведуть спільне господарство. Тим більше, що правом (і обов'язком) працівника міліції є застосування зброї для захисту всіх громадян. З огляду на останнє зауваження п. 2 ч. 1 ст. 15 можна навіть визнати зайвим з точки зору визначення підстав застосування вогнепальної зброї. Його значення полягає в акцентуванні посиленого характеру охорони життя і здоров'я працівників міліції і членів їх сімей.

По-третє, міліції надано право застосовувати зброю для відбиття нападу на об'єкти, що охороняються, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення. В п. 3 ч. 1 ст. 15 йдеться про застосування зброї для захисту (відбиття будь-якого нападу – групового чи одноособового, збройного чи без зброї – або звільнення від правопорушників) дуже широкого кола об'єктів. Це як об'єкти, що охороняються (причому, вони можуть охоронятися не тільки працівниками міліції), так і приміщення громадян та організацій незалежно від того, охороняються вони чи ні.

По-четверте, зброя може застосовуватися для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину і яка намагається втекти. Тяжким злочином ч. 4 ст. 12 Кримінального кодексу України визнає злочин, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше п'яти, але не більше десяти років. Враховуючи, що кількість цих злочинів дуже велика, причому, в наш час відсутній навіть їх спеціальний перелік, тобто в момент застосування зброї працівник міліції не може блискавично визначити, тяжкий чи нетяжкий злочин вчинено, формулювання даного пункту потребує уточнення. До того ж, в Україні скасовано смертну кару як кримінальне покарання, тому можливість застосування вогнепальної зброї щодо особи, яка тільки намагається втекти, при цьому не створюючи загрози оточуючим, вже не можна беззастережно визнати обґрунтованим.

По-п'яте, вогнепальна зброя може бути застосована для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров'ю працівника міліції. Цей пункт ч. 1 ст. 15 перекликається з п. 3, де йдеться про відбиття небезпечного нападу на працівника міліції. Під збройним опором розуміється застосування злочинцем вогнепальної або холодної зброї чи інших небезпечних предметів з метою протидіяти працівникам міліції у виконанні ними своїх службових обов'язків, пов'язаних з його затриманням. Працівники міліції, на яких покладено охорону заарештованих та затриманих осіб, мають вживати заходів до припинення втечі і затримання втікача. З цією метою вони можуть як крайній захід застосувати вогнепальну зброю. Знову ж таки слід висловити сумнів щодо доцільності залишення в Законі даного положення, тобто щодо застосування зброї до втікача, якщо він не загрожує іншим особам.

Нарешті, п. 6 ч. 1 ст. 15 передбачає можливість застосування зброї для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу для життя чи здоров'я громадян або працівника міліції. Метою застосування зброї в цьому випадку названо зупинку транспортного засобу. Це означає, що водію та пасажиром шкода не повинна завдаватися, що ж стосується транспортного засобу, то пошкодженою може бути будь-яка його частина (шини, кузов, двигун та ін.). Потребує пояснення характер дій водія, які можуть бути підставою застосування зброї. Це може бути значне перевищення максимальної швидкості руху, небезпечне маневрування на вулиці або шляху, злісне ухилення від виконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу із спробою втечі тощо. Всі подібні дії мають бути протиправними.

Як уявляється, слід підтримати позицію О.С. Фролова, на думку якого ч. 2 ст. 15¹ Закону «Про міліцію» встановлює самостійну, сьому підставу застосування вогнепальної зброї¹[429]. Мається на увазі спроба особи, яка затримується працівником міліції, що оголив вогнепальну зброю, наблизитись до нього, скоротивши при цьому визначену ним відстань, чи доторкнутися до його зброї.

За даними О.М.Бандурки, найчастіше вогнепальна зброя застосовується для приборкання і затримання злочинців – близько 65 % випадків застосування, а також для зупинки транспортних засобів – майже 20 %²[134]. Подібні дані наводить також О.С. Фролов, який встановив, що для захисту громадян та самозахисту від нападу вогнепальна зброя застосовувалась у близько 50 % всіх випадків застосування; з метою зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження – у більше ніж 40 %; для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину, – понад 3 %; з інших підстав – близько 5 %. З наведеного аналізу він робить невтішний висновок, що одне з основних призначень вогнепальної зброї – це примусова зупинка транспортного засобу³[429].

Детально порядок застосування вогнепальної зброї, крім загальних правил, розглянутих вище, Законом «Про міліцію» не визначено. Не встановлено цей порядок також і в інших нормативних актах. Застосуванню зброї, як і інших заходів припинення спеціального призначення, має передувати попередження особи про такий намір. В Законі

не зазначено, як саме має бути зроблено попередження (за винятком ч. 1 ст. 15¹, про що йшлося вище). Військові статuti в цих випадках передбачають попередження окриком «Стій, стріляти буду!» та пострілом вгору. В разі безпосередньої загрози життю або здоров'ю людей вогнепальна зброя може застосовуватись на ураження без попередження.

Частина 2 ст. 15 Закону «Про міліцію» встановлює заборону застосування і використання вогнепальної зброї при значному скупченні людей, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи. Із сказаного можна зробити висновок, ще вогнепальну зброю може бути застосовано і в багатолюдних місцях, має бути забезпечено лише безпеку оточуючих.

Чинне законодавство передбачає додаткові гарантії захисту життя і здоров'я озброєних працівників міліції. Суть їх полягає в тому, що працівник міліції має право оголосити вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, яка склалася, можуть виникнути підстави для її застосування. При затриманні злочинців чи правопорушників або осіб, яких працівник міліції запідозрив у вчиненні злочинів чи правопорушень, а також при перевірці документів у підозрілих осіб працівник міліції може привести у готовність вогнепальну зброю, що є попередженням про можливість її застосування. Спроба особи, яка затримується працівником міліції із вогнепальною зброєю в руках, наблизитись до нього, скоротивши при цьому визначену ним відстань, чи доторкнутись до зброї, дають працівникові міліції право застосувати вогнепальну зброю. В цій нормі, закріпленій ч. 2 ст. 15¹ Закону «Про міліцію», певний інтерес становить визначення працівником міліції відстані між ним і правопорушником. Закон цю відстань нічим не обмежує, тобто вибір її залежить від конкретної ситуації (характер місцевості, кількість правопорушників, їх поведінка тощо).

Від застосування вогнепальної зброї відрізняється її використання. Закон «Про міліцію» (ч. 3 ст. 15) надає право працівникам міліції використовувати зброю для подання сигналу тривоги або виклику допомоги, а також для знешкодження тварин, які загрожують життю і здоров'ю громадян або працівника міліції. В цих випадках відсутній елемент примусу, тобто використання зброї не належить до заходів припинення.

Разом з тим в літературі щодо співвідношення застосування і використання вогнепальної зброї існують різні точки зору. Так, Л.Г. Чистоклетов пропонує поділити всі випадки застосування і використання вогнепальної зброї на дві групи залежно від об'єкта, на який скерований її вплив¹[438]: 1) сама особа – при застосуванні; 2) небезпечна тварина або психіка людей – при використанні. В.С. Новіков всі правові підстави застосування вогнепальної зброї поділяє на: 1) правові конфлікти, коли працівники міліції перебувають у стані необхідної оборони; 2) правові конфлікти, коли працівники міліції перебувають у стані заподіяння шкоди особі, що затримується за вчинення злочину; 3) правові конфлікти, пов'язані з використанням вогнепальної зброї, коли працівники міліції перебувають у стані крайньої необхідності²[325]. На думку О.С. Фролова, доцільніше було б за основний критерій зазначеного поділу брати мету правоохорони: усунення факту правопорушення – при застосуванні; всі інші випадки – при використанні³[429].

На думку дисертанта, застосовуватися вогнепальна зброя може до людей, у всіх же інших випадках, в тому числі і для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, зброю використовується. До речі, в законодавстві Російської Федерації це питання вирішено саме так. В законодавстві України, як видно із викладеного, поліпшення потребує закріплення як підстав, так і конкретних процедур застосування і використання вогнепальної зброї працівниками міліції.

Висновки до розділу III

1. Серед заходів адміністративного примусу, в тому числі і тих, що застосовуються міліцією, найбільш численними є заходи припинення. Головне призначення цих заходів полягає в тому, щоб вчасно відреагувати на ті чи інші антигромадські діяння, припинити, перервати протиправну поведінку і тим самим не допустити настання її шкідливих наслідків. З точки зору етимології припиняти – означає переривати яку-небудь дію, процес, стан, що триває, змушувати кого-небудь перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку, не давати безчинствувати.

2. В чинному законодавстві нема ні визначення заходів адміністративного припинення, ні чіткої класифікації зазначених заходів, як нема єдності позицій щодо того, які з них варто вважати заходами адміністративного припинення, а які – адміністративно-запобіжними, і чи можуть вони спрямовуватися на припинення кримінально-правових дій і в спеціальній літературі.

3. Заходи адміністративного припинення застосовуються міліцією з метою, по-перше, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь), по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення, по-четверте, запобігання вчиненню нових правопорушень і, по-п'яте, відновлення попереднього, правомірного стану.

4. Заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, – це передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

5. Класифікацію заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, можна провести, спираючись на такі основні критерії: мета застосування; характер впливу; форма процесуального вираження; характер сфери застосування.

6. Залежно від мети застосування заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, можна поділити на дві групи – самостійні (оперативні) і допоміжні (забезпечувальні); характер правоохоронного впливу цих заходів обумовлює їх поділ на особистісні, організаційні і майнові; форма їх процесуального вираження – на усні, письмові і такі, що виражаються в певних матеріально-технічних діях, а характер сфери застосування – на заходи загального і спеціального призначення.

7. Серед заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, можна виділити також заходи, які реалізуються шляхом виконання якоїсь разової дії, і заходи, пов'язані з певним строком. Залежно від об'єктів впливу існують заходи припинення, які застосовуються тільки до фізичних осіб, окремі – до юридичних осіб, а деякі можуть застосовуватися і до тих, і до інших. Крім цього, заходи адміністративного припинення відрізняються один від одного також за конкретними підставами та процедурами застосування.

8. Фактичну підставу застосування міліцією заходів адміністративного припинення становить конкретна протиправна ситуація, яку в майбутньому може бути визнано адміністративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням душевнохворого чи малолітнього.

9. В окремих випадках заходи адміністративного припинення застосовуються, коли є лише підозра про вчинення правопорушення, яка може і не підтвердитися. Певною мірою можна стверджувати, що в усіх випадках застосування заходів адміністративного

припинення мова йде про підозру у вчиненні правопорушення, тому що визнання діяння тим чи іншим видом правопорушення пов'язане із спеціальною процедурою розгляду справи і прийняттям відповідного рішення. До цього моменту особа не вважається правопорушником (злочинцем, делінквентом).

10. Конкретна протиправна ситуація, яку пізніше може бути визнано адміністративним правопорушенням або злочином, протиправна поведінка, підозра у вчиненні правопорушення становлять основні, обов'язкові фактичні підстави застосування заходів адміністративного припинення. Для застосування більшості з них самих цих обставин недостатньо, тобто законодавство передбачає поряд з основними підставами ще й додаткові.

11. Самостійні (оперативні) заходи характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт частіш за все вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (в усякому разі, більшість із них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень.

12. До самостійних заходів адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються міліцією, належать: вимога припинити протиправну поведінку; привід осіб, які ухилиються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; адміністративне затримання, не пов'язане із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення; зупинка транспортних засобів; заборона експлуатації цих засобів; обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах; зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства.

13. В ряді випадків законодавство передбачає обов'язок громадян з'являтися на виклик посадових осіб інших державних органів (судів, військових комісаріатів, установ охорони здоров'я тощо), проте в Законі „Про міліцію” не передбачено право міліції здійснювати привід осіб, які не з'явилися на виклик в цих випадках. На думку дисертанта, з метою створення умов для забезпечення виконання цього обов'язку в ст. 11 Закону слід передбачити також відповідне право міліції.

14. Міліції надано право затримувати неповнолітніх, які залишилися без опікування законних представників (батьків, усиновителів, опікунів, піклувальників) і не досягли 16-річного віку, тобто, затримання здійснюється незалежно від наявності правопорушення. На думку дисертанта, в цьому випадку доцільніше замість терміна «затримання», який асоціюється з протиправною поведінкою, застосувати термін «доставлення», адже мова тут не йде про правопорушників (хоча це і не виключається).

15. Не зовсім зрозумілою є підстава затримання осіб, які «виявили непокору законній вимозі працівника міліції», що передбачено аб. 6 п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію». Справа в тому, що така непокора не визнається адміністративним проступком, в ст. 185 КпАП мова йде про злісну непокору законній вимозі працівника міліції, саме вона і мається на увазі в даній нормі. Це означає, що потреба в цьому абзаці взагалі відсутня, оскільки затримання в разі вчинення адміністративного проступку врегульовано іншим спеціальним абзацом.

16. Міліція також має право затримувати осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом. Цих осіб тримають у приймальниках-розподільниках, спеціально створених для них при органах внутрішніх справ рішеннями місцевих рад. Ст. 33 Конституції України гарантує кожному свободу пересування та вільного вибору місця проживання, тому будь-які правообмеження щодо осіб, які не мають постійного місця проживання, є неконституційними. Адміністративне затримання таких осіб, таким чином, не має жодних законних підстав, тому аб. 6 п. 5 ст. 11 із Закону «Про міліцію» необхідно виключити. Натомість в Законі можна передбачити право міліції доставляти таких осіб,

якщо вони перебувають в стані, небезпечному для інших громадян або для них самих (різні види захворювань), в міліцію з метою передачі у відповідні установи для надання необхідної допомоги.

17. Слід визначити процедури затримання особи, щодо якої суддею винесено постанову про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму чи наркоманії, якщо вона ухиляється від виконання цієї постанови, яку закон не передбачає.

18. Абзац 10 п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію» є зайвим, адже встановлені в ньому підстави адміністративного затримання поглинаються абзацами 2 і 4. Замість зазначеного абзацу в п. 5, як уявляється, слід було б закріпити процесуальні особливості затримання військовослужбовців.

19. Міліція також має право затримувати і утримувати в спеціальному приміщенні осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих. І в цьому випадку використання терміна «затримання» є, на думку дисертанта, неправомірним. Мова і тут має йти про доставлення зазначених осіб до медичних закладів з можливим утриманням, якщо обставини не дозволяють доставити їх до лікувальних закладів негайно, в спеціальному приміщенні міліції.

20. Доцільно встановити адміністративну відповідальність за самовільне проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах. Закон «Про дорожній рух» передбачає за це застосування лише заходів матеріальної відповідальності до організацій, що виконують роботи. На думку дисертанта, за вчинення такого порушення слід було б передбачити застосування до посадових осіб цих організацій штрафу.

21. Слід нормативно визначити компетенцію галузевих служб міліції щодо реалізації рішень про видворення іноземців з України, оскільки вона практично не врегульована. Не встановлено також перелік необхідних матеріалів, які має бути зібрано для порушення питання про видворення іноземців; залишається нормативно невизначеним максимальний строк затримання іноземців з поміщенням до ізолятору тимчасового утримання; не визначено їх права і обов'язки під час перебування в цих ізоляторах тощо. Потребує детального врегулювання також порядок оскарження іноземцями рішень відповідних органів про видворення, постанов про затримання для подальшого видворення з України під конвоем, строки і порядок розгляду цих скарг та можливі варіанти рішень за ними.

22. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення становлять специфічну групу заходів адміністративного припинення загального призначення. Їх особливості полягають, перш за все, в тому, що це несамостійні, допоміжні заходи впливу, застосуванням яких забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках – і до кримінальної).

23. Заходам забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в КпАП України присвячено окрему главу, яка називається „Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів” (гл. 20). Ще два заходи забезпечення встановлено іншими главами КпАП. Уявляється, що ці заходи також слід було б включити до гл. 20, а її назву змінити на „Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення”, адже в нинішній назві перераховано навіть не всі заходи, передбачені цією главою.

24. В ст. 11 Закону „Про міліцію” взагалі не згадується про право міліції здійснювати доставлення порушників, відразу говориться про затримання, хоча останнє частіш за все застосовується до доставлених правопорушників. У зв'язку з цим до зазначеного Закону слід внести доповнення.

25. В ст. 259 КпАП необхідно вказати ще на один випадок, коли особу може бути доставлено в міліцію. Мається на увазі вчинення правопорушень, за які передбачено застосування адміністративного затримання. Це ті випадки, коли є всі можливості скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці, але особа підлягає адміністративному затриманню для забезпечення притягнення її до адміністративної відповідальності.

26. В ст. 259 встановлено обмеження на перебування доставленої особи в приміщенні виконкому місцевої ради і штабі громадського формування з охорони громадського порядку, яке не може тривати більше ніж одну годину. На думку дисертанта, за змістом – це вже адміністративне затримання, тому таке обмеження логічніше було б передбачити в ст. 263 КпАП.

27. І в Законі „Про міліцію”, і в КпАП сказано про затримання „осіб, які вчинили адміністративні правопорушення”, хоча це не відповідає принципу презумпції невинуватості, адже вина особи у вчиненні проступку ще не доведена, тому її не можна вважати правопорушником. Тобто мова може йти лише про підозру у вчиненні проступку. Якщо в теоретичних працях для спрощення матеріалу ще можна використовувати терміни „порушник”, „правопорушник”, „особа, яка вчинила адміністративне правопорушення”, то це абсолютно неприпустимо в нормативних актах. У зв'язку з цим в зазначених законодавчих актах таку особу слід називати „особа, яка підозрюється у вчиненні адміністративного проступку” або „особа, щодо якої розпочато (чи здійснюється) провадження в справі про адміністративний проступок”.

28. Закон „Про міліцію” (п. 5 ст. 11) не дає переліку адміністративних правопорушень, при вчиненні яких осіб може бути затримано, крім цього передбачається затримання з метою розгляду справи по суті. Ця норма не співпадає з правилами ст. 262 КпАП, хоча її зміст більше відповідає потребам практичної діяльності міліції з охорони правопорядку. Тому і в ст. 262 КпАП міліції слід надати право застосовувати адміністративне затримання в усіх випадках, коли на неї покладається складення протоколів про ці проступки (ст. 255 КпАП). Оскільки з цією метою допускається доставлення порушника, логічно було б передбачити його затримання на певний час, необхідний для складення протоколу. Адже без цього скласти протокол практично неможливо.

29. В правовому регулюванні строків адміністративного затримання до нашого часу існує певна плутанина. В ст. 29 Конституції України встановлено ряд гарантій для осіб, підданих арештові у зв'язку з підозрою у вчиненні злочину. Обґрунтованість тримання під вартою в цьому випадку протягом трьох діб має бути перевірена судом. Осіб же, затриманих за вчинення адміністративних проступків, можна тримати під тою ж вартою до розгляду справи, повідомивши лише про це прокурора, причому це стосується навіть правопорушень, за вчинення яких не може бути застосовано адміністративний арешт. На думку дисертанта, в КпАП ці положення слід впорядкувати, передбачивши застосування адміністративного затримання на строк, який перевищує три години, виключно в разі можливості застосування за вчинений проступок стягнення у вигляді адміністративного арешту.

30. З метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавство передбачає можливість застосування тільки особистого огляду і огляду речей (найчастіше мова йде про речі, які перебувають при особі). Проте в багатьох випадках в діяльності міліції та інших суб'єктів правоохорони виникає необхідність огляду певних приміщень чи територій, а також транспортних засобів, який також, як уявляється, слід врегулювати в КпАП.

32. В ст. 265 КпАП слід передбачити особливості вилучення предметів, які швидко псуються, тобто мова йде переважно про продукти споживання. Такі предмети слід

своєчасно реалізувати, для чого їх має бути передано відповідним торговельним підприємствам, а якщо з якихось причин зробити це неможливо – з дотриманням санітарних норм їх необхідно знищити. В цьому випадку, а також у всіх випадках вилучення речей, які мають тільки родові ознаки, актуальним є питання оцінки їх вартості, його також слід врегулювати в КпАП.

33. В діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку, охорони прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб, боротьби з різними правопорушеннями важливе значення має використання надзвичайних, екстраординарних заходів адміністративного припинення або, іншими словами, заходів припинення спеціального призначення, до яких належать заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальна зброя.

34. Можливість застосування засобів зв'язування передбачено тільки відомчою Інструкцією, що не можна визнати правильним, його також слід було б врегулювати Правилами застосування спеціальних засобів, адже вони встановлюють вичерпний перелік цих засобів.

35. Певного уточнення потребує термін „вогнепальна зброя”. По суті, мова тут іде про всі види табельної вогнепальної зброї, прийняті на озброєння міліції (автомати, карабіни, гвинтівки, пістолети, револьвери тощо).

36. Не всі підстави застосування вогнепальної зброї сформульовано чітко і однозначно. Так, зброя може застосовуватися для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину і яка намагається втекти. Тяжким злочином ч. 4 ст. 12 Кримінального кодексу України визнає злочин, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше п'яти, але не більше десяти років. Враховуючи, що кількість цих злочинів дуже велика, причому, в наш час відсутній навіть їх перелік, тобто в момент застосування зброї працівник міліції не може блискавично визначити, тяжкий чи нетяжкий злочин вчинено, формулювання даного пункту потребує уточнення.

Розділ IV

особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції

4.1 Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції та її підстав

В попередніх розділах було проаналізовано заходи адміністративного примусу, які застосовуються міліцією для попередження і припинення різних правопорушень, тобто заходи, які не є відповідальністю. Третій вид адміністративного примусу, а саме – адміністративні стягнення – також належать до арсеналу правоохоронної діяльності міліції. Саме про їх види та підстави і процедури застосування міліцією і піде мова в цьому розділі.

Перш за все, слід зазначити, що застосування адміністративних стягнень за вчинені адміністративні правопорушення становить адміністративну відповідальність, і це визнається практично всіма дослідниками¹[110; 112; 266], хоча з цього приводу існують і інші думки²[157]. Діяльність щодо розгляду справ про зазначені правопорушення і накладення адміністративних стягнень (тобто щодо реалізації адміністративної відповідальності) одержала назву адміністративно-юрисдикційної³[442; 450], проте в літературі зазначається також, що це вузьке розуміння поняття, більш широко адміністративна юрисдикція означає вирішення будь-яких індивідуальних справ у випадку виникнення спору про право, тобто конфліктних ситуацій⁴[105]. Зокрема, О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, а також А.С. Васильєв до юрисдикційних відносять три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження і провадження щодо скарг громадян¹[144; 168].

Адміністративна юрисдикція визначалась також як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої²[382]. В цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж всього адміністративного процесу, що, на думку дисертанта, не зовсім виправдано. Тому підкреслимо, що нами термін „адміністративна юрисдикція” буде використовуватись у вузькому розумінні, тобто фактично буде ототожнюватися з діяльністю щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Аналізу адміністративно-юрисдикційної діяльності в цілому, а також її особливостей у здійсненні міліцією (органами внутрішніх справ) приділяло увагу багато авторів. Особливо слід виділити праці О.П. Ключниченка³[248], О.П. Шергіна⁴[442; 443], М.Я. Масленнікова⁵[305], Д.П. Калаєнова⁶[239] та ін. В них детально визначаються сутність адміністративної юрисдикції, її ознаки та особливості, співвідношення з іншими видами юрисдикції, а також специфіка здійснення посадовими особами міліції.

Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції спрямована на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями і полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні по них відповідних постанов, надісланні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконавчому провадженні в таких справах¹[105].

Про обсяги цієї діяльності свідчить вже те, що щорічно міліцією складається більше 10 млн. протоколів про адміністративні проступки, значна кількість справ про них розглядається посадовими особами самої міліції. У 1996-2001 рр. кількість вчинених правопорушень, а також осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, залишалася на високому рівні. При цьому слід зауважити, що дані, які ввійшли до офіційної статистики, включають тільки виявлені правопорушення, яким дана офіційна оцінка (винних осіб притягнуто до адміністративної відповідальності або винесено постанови про закриття справи), без врахування латентності адміністративної деліктності. В доповідній записці штабу МВС України Міністру внутрішніх справ «Про стан адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України, її пріоритетні напрями та вплив результатів на злочинність в Україні» від 31 жовтня 1997 р. було висловлено навіть занепокоєння кількістю цих справ, а також станом адміністративно-юрисдикційної діяльності посадових осіб міліції.

Аналіз практики застосування міліцією норм адміністративного законодавства, зокрема, збирання та застосування доказів, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, їх розгляд і прийняття рішень, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу свідчать про те, що працівники міліції не завжди дотримуються вимог, яким має відповідати здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такий стан справ потребує від міліції та посадових осіб, які застосовують законодавство про адміністративні правопорушення, глибоких знань цього законодавства з метою забезпечення правильної кваліфікації протиправних діянь, правильного оформлення адміністративних матеріалів, а також дотримання законності під час застосування заходів впливу правопорушників.

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

Міліція наділена широким колом повноважень щодо здійснення адміністративної юрисдикції, завдяки чому вона займає особливе місце серед її суб'єктів. Ці повноваження закріплюються, в першу чергу, Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також Законом "Про міліцію" та іншими законодавчими актами.

Зокрема, Закон "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). В ст. 12 Закону України "Про боротьбу з корупцією" визначено повноваження міліції щодо складення протоколів про вчинення корупційних діянь або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Конкретизуються зазначені та інші повноваження міліції в КпАП України. Найважливішою тут є ст. 222, якою встановлено перелік адміністративних проступків, справи про які розглядають посадові особи міліції. До них віднесено справи про порушення громадського порядку, порушення правил паспортної системи, правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземців і осіб без громадянства, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті та деякі інші правопорушення. Як видно з наведеного переліку одних лише груп адміністративних проступків, міліція вирішує значну частину справ про них.

Варто звернути увагу на те, що із прийняттям Закону від 5 квітня 2001 р. „Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху”, необґрунтовано, на думку дисертанта, було звужено повноваження міліції щодо боротьби з порушеннями правил дорожнього руху, значно зменшено її можливості щодо профілактики та припинення цих порушень. Цим Законом було запроваджено судовий розгляд справ про більшість порушень правил дорожнього руху. Підтримуючи загалом застосування судової процедури вирішення справ про адміністративні проступки, доцільність і ефективність такого кроку, на думку дисертанта, є сумнівною.

Перш за все, не про всі порушення правил дорожнього руху справи розглядаються в судах, тобто вирішення цього питання є непослідовним, а, отже, половинчатим. Прийняття зазначеного Закону, як відомо, було здійснено під гаслом боротьби з корупцією в рядах працівників Державтоінспекції. Проте реально, враховуючи ряд обставин, а саме, що протоколи про ці порушення складають якраз зазначені працівники, КпАП дозволяє з метою складення протоколу здійснювати доставлення порушників в міліцію, їх адміністративне затримання тощо, а суди переважені розглядом кримінальних і цивільних справ, про що громадянам відомо, на думку дисертанта, прийнятий Закон не тільки не зменшив можливості для вчинення корупційних діянь, а, навпаки, скоріше сприяв їх поширенню. Зрозуміло, що ми далекі від того, щоб стверджувати про відсутність порушень закону з боку працівників міліції під час застосування адміністративних стягнень. Але, мабуть, це властиве не тільки міліції, а й іншим правоохоронним органам і навіть судам. Тому необхідно чітко уявляти, яка мета якими засобами досягається.

Тут варто звернути увагу ще на одне, більш загальне питання. Маються на увазі перспективи розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. В ідеалі, зрозуміло, розглядати ці справи мають судді. Але для того щоб реально забезпечити такий стан

справ, необхідно реформувати судову систему, чого поки-що не зроблено. Як наслідок, Верховна Рада прийняттям зазначеного Закону збільшила навантаження судів щорічно на мільйони справ про адміністративні проступки, не додавши їм при цьому жодної нової штатної одиниці.

Все ж, на думку дисертанта, навіть в перспективі необхідно залишити в ряді випадків позасудовий розгляд справ про адміністративні проступки. Інакше цей вид юридичної відповідальності перестане бути адміністративним, тобто таким, що реалізується в позасудовому порядку. Адже велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Це необхідно для швидкого дисциплінуючого впливу на винних з метою економії часу та сил як державних органів, так і самих порушників. До того ж, для виявлення порушень різних загальнообов'язкових правил частіш за все потрібні не юридичні, а спеціальні технічні, економічні, санітарні та інші знання. Іншими словами, в подібних випадках доцільний саме адміністративний порядок впливу. Такий порядок часто є не недоліком, а перевагою адміністративної відповідальності, особливо це стосується випадків накладення штрафу на місці вчинення проступку, коли порушник не заперечує застосованого стягнення. Інша справа – забезпечення законності реалізації адміністративної відповідальності, а також попередження корупції. Це має досягатися іншими засобами, а не фактичним скасуванням відповідальності.

З іншого боку, практика судового розгляду справ про порушення правил дорожнього руху, як свідчать публікації в засобах масової інформації, показала, що судді сприйняли факт передачі їм цих справ майже як приниження їх професійного статусу, оскільки вони мусять витратити багато часу на справи, за результатами розгляду яких може бути накладено лише незначний штраф.

Окремі питання організації адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції врегульовано також нормативними актами МВС України. Наприклад, наказом МВС від 22 лютого 2001 року № 185 затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, наказом від 25 лютого 1994 р. № 91 – Інструкцію з організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху.

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. Адміністративно-правова їх охорона здійснюється і іншими державними органами, але міліція виконує цю діяльність спеціально, функціонально¹[248].

Характерною ознакою адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції є також те, що в її системі значна кількість посадових осіб (О.П. Ключниченко говорить про їх „множинність” або „плюралізм”²[248]) має адміністративно-юрисдикційні повноваження. Тобто до її здійснення тою чи іншою мірою причетна значна кількість працівників міліції³[105]. В наш час правом розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних осіб адміністративних стягнень відповідно до чинного законодавства наділені такі посадові особи міліції:

начальники та заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ;

начальники та заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, інших органів внутрішніх справ, прирівнених до районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ;

начальники відділень міліції, що є в системі органів внутрішніх справ;

начальники лінійних пунктів міліції та інші працівники міліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил користування засобами транспорту;

дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції;

начальники підрозділів Державної автомобільної інспекції та їх заступники, командири та заступники командирів окремих підрозділів дорожньо-патрульної служби, а також інші працівники Державтоінспекції, які мають спеціальні звання.

Найбільшими повноваженнями щодо розгляду тих чи інших видів справ наділено начальників та заступників начальників районних (міських) відділів і управлінь внутрішніх справ, хоча за абсолютною кількістю розглянутих справ лідирують посадові особи Державтоінспекції.

Крім того, значна частина посадових осіб міліції виконує 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. Як зазначалося, до здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності тою чи іншою мірою причетна переважна більшість працівників ДАІ, чергових частин, служби дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби, дозвільної системи, паспортних апаратів, Державної служби охорони та інших підрозділів¹[108].

Окремо слід сказати про повноваження посадових осіб міліції щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Протокол є єдиним процесуальним документом, який слугує підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Працівники міліції складають протоколи не тільки 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. Тобто в таких випадках міліція здійснює тільки певну частину необхідних юрисдикційних дій, як правило, забезпечувального характеру, без яких компетентні суб'єкти не змогли б розглядати і вирішувати ті чи інші справи²[268].

В наш час міліція наділена правом застосовувати три види адміністративних стягнень: попередження, позбавлення спеціального права і штраф. Ще одне адміністративне стягнення міліція тільки виконує. Виконання адміністративних стягнень ст.2 Закону "Про міліцію" віднесено до основних її завдань. Причому, на міліцію покладається не тільки виконання стягнень, накладених її ж посадовими особами, але і іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції. Зокрема, тільки міліція виконує постанови про застосування такого адміністративного стягнення як адміністративний арешт, які вносяться суддями районних (міських) судів.

Крім зазначеного специфічними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності взагалі і тої, яка здійснюється міліцією, зокрема, в літературі цілком логічно названо, 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 справи провадженням), обов'язкового для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами¹[108].

Зважаючи на викладене, доцільно, на думку дисертанта, **адміністративно-юрисдикційною діяльністю міліції визнати врегульовану адміністративним**

законодавством діяльність уповноважених її посадових осіб, 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, перегляд постанов по справах внаслідок оскарження або опротестування, а також їх виконання.

Про процесуальні форми зазначеної діяльності та її результати пізніше ще буде іти мова. На разі ж зупинимось детальніше на аналізі підстав адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції та сучасних проблем їх визначення і правового закріплення, без якого не можна адекватно з'ясувати сутність та значення зазначеної діяльності. Це особливо актуально з огляду на необхідність вирішення завдань реформування законодавства про адміністративні правопорушення, яке здійснюється останніми роками.

Відразу зазначимо, що, оскільки адміністративно-юрисдикційна діяльність є нічим іншим як діяльністю щодо реалізації адміністративної відповідальності, підстави і тої, і іншої мають бути однаковими. В літературі про підстави адміністративної відповідальності прийнято говорити в кількох аспектах: перш за все, в загальному нормативному плані, тобто як про сукупність правових норм, відповідно до яких вона встановлюється і реалізується, а також про підстави відповідальності в кожному конкретному випадку її застосування, тобто про фактичну підставу, якою є особливий вид правопорушення – адміністративне²[216]. Нагадаємо, що в попередньому розділі також мова йшла про адміністративне правопорушення як про одну з підстав застосування заходів адміністративного припинення.

Говорячи про загальнонормативні підстави адміністративної відповідальності, слід звернути увагу на той факт, що в наш час, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них мають визначитися виключно законами України. Проте реальний стан справ дещо інакший, до того ж, система законодавства про адміністративні правопорушення відзначається недосконалістю, на що дисертантом вже зверталася увага¹[275].

Так, норми, які регулюють адміністративну відповідальність, містяться в багатьох законодавчих актах. Крім норм КпАП до них належать також приписи Митного кодексу України²[9], який регулює відповідальність за порушення митних правил, законів “Про боротьбу з корупцією”, “Про державну податкову службу в Україні”³[25], “Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину”⁴[27], “Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування”⁵[28] та деяких інших. На думку дисертанта, такий стан справ не можна визнати нормальним, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому в новому КпАП потрібно врахувати цей недолік і передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які регулюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КпАП.

Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення (проступок). В наш час офіційне його визначення дається в ч. 1 ст. 9 КпАП. Нагадаємо, що ним визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Варто звернути увагу на те, що у визначенні одночасно вживаються і ототожнюються два терміни і тим самим два поняття: “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок”. Однак, на думку дисертанта, ці поняття не тотожні, оскільки адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність (наприклад, працівник міліції порушив вимоги ст. 263 КпАП щодо строків адміністративного затримання). Адміністративний же проступок слід розглядати як різновид адміністративного

правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність. Така точка зору останнім часом підтримується багатьма фахівцями (найпошлідовніше її завжди відстоював Л.В. Коваль¹[250]), її відображено також у проекті Концепції реформи адміністративного права, розробленому робочою групою Кабінету Міністрів України з підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України²[103]. Тому в майбутньому новому КпАП підставою цього виду відповідальності необхідно визнати саме адміністративний проступок, включивши такий термін і до назви законодавчого акту.

Більш складним є питання про визначення ознак адміністративного проступку, а отже – і про формулювання його поняття. Безперечно, адміністративний проступок – це перш за все діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього виявлення¹[112]. Таке діяння має визнаватися адміністративним проступком за наявності певних ознак, до яких традиційно відносять суспільну шкідливість (небезпечність), протиправність, винність та адміністративну караність. Перша ознака означає, що дія чи бездіяльність заподіює або створює загрозу заподіяння певної шкоди (матеріального, морального, організаційного чи іншого характеру) об'єктам адміністративно-правової охорони (“посягає на ...”). Цією обставиною і пояснюється необхідність встановлення за її вчинення адміністративної відповідальності. Разом з тим в наш час потребує уточнення перелік об'єктів, які мають охоронятися нормами з адміністративною санкцією. Не викликає сумніву, що такі об'єкти як права і свободи громадян, власність, громадський порядок, які названо і в нинішньому КпАП, повинні залишитися також і в новому визначенні. А от що стосується встановленого порядку управління, то думається, що краще було б залишити державний порядок, оскільки в чинному КпАП до правопорушень, які посягають на встановлений порядок управління, віднесено, наприклад, прояв неповаги до суду, невжиття заходів щодо протесту, припису чи подання прокурора тощо, хоча такі відносини не належать до управлінських. В той же час поняття “державний порядок” потрібно розшифрувати – це встановлений порядок діяльності державних органів та установ. Крім того, у визначенні серед основних об'єктів адміністративно-правової охорони слід назвати права і законні інтереси інших суб'єктів, а також громадську безпеку, різновидами якої є санітарна, екологічна безпека тощо.

Ми свідомо не акцентуємо увагу на відмінності термінів “суспільна шкідливість” і “суспільна небезпечність”, тому що така відмінність, на думку дисертанта, є досить умовною, а суперечки, які навколо цього точаться, мають, переважно, термінологічний характер¹[110; 112; 124; 147; 266; 373; 453]. Хоча варто зауважити, що в ч. 2 ст. 11 нового Кримінального кодексу України²[7] діяння визнається суспільно небезпечним в тому випадку, якщо воно заподіяло **істотну шкоду** (виділено нами – **А.К.**) фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Тому більш прийнятним, як уявляється, є термін “суспільна шкідливість”.

Щодо інших ознак адміністративного проступку (протиправність, винність та адміністративна караність), то їх розуміння не має якихось суттєвих розбіжностей, хоча в Кримінальному кодексі для визначення поняття злочину із цих ознак використано лише протиправність і винність. Караність же окремо не названо, вона охоплюється протиправністю. Подібним чином доцільно сформулювати також нове визначення поняття адміністративного проступку. З огляду на викладене спробуємо сформулювати наше розуміння цього поняття. Отже, ним, на думку дисертанта, доцільно визнати суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на права і свободи громадян, права і законні інтереси інших суб'єктів, власність, громадський порядок і громадську безпеку, встановлений порядок діяльності державних органів та установ і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Матеріальне поняття правопорушення конкретизується в законодавстві у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки

того чи іншого конкретного діяння. Склади конкретних проступків виконують важливу функцію, оскільки вони встановлюють юридичні підстави адміністративної відповідальності і передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. Вони забезпечують однакове застосування закону, правильну кваліфікацію проступків, гарантують від необґрунтованого притягнення громадян до адміністративної відповідальності, обмежують відповідальність рамками вчиненого. Встановлення наявності або відсутності ознак складу проступку становить одне з головних завдань адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, тому на них варто зупинитися детальніше.

Проступок є явищем реальної дійсності. Склад проступку – логічна конструкція, правове поняття про нього, яке відображає властивості, істотні ознаки реальних явищ, тобто певних антигромадських дій. Законодавець не створює ознак проступків, а лише відбирає істотні, відмітні риси і конструює склади. Але склад проступку – поняття правове. Логічна конструкція закріплюється в праві і стає обов'язковою. Перелік закріплених в ній ознак – необхідна і достатня підстава для кваліфікації діяння як адміністративного проступку. Реальне діяння тільки тоді вважається проступком, коли воно містить всі ознаки складу, а відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу в цілому. Разом з тим для кваліфікації діяння цілком достатньо, якщо в ньому виявлено всі ознаки, що входять до складу, інші ж ознаки діяння на кваліфікацію не впливають. При цьому, як справедливо зазначає Д.Н. Бахрах, правозастосовчі органи не вправі ні збільшувати, ні зменшувати число ознак складу¹[147], що, безумовно, оберігає законслухняних громадян від сваволі з боку держави в особі її правоохоронних органів.

У законодавстві відсутнє поняття складу адміністративного правопорушення, але його зміст свідчить про правомірність і необхідність такого поняття. Відповідно до виробленого теорією юриспруденції понятійному апарату, склад є логіко-юридичним поняттям проступку і становить сукупність встановлених законом об'єктивних та суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення¹[345].

Склад адміністративного проступку має певну систему, всі його ознаки важливі і органічно взаємопов'язані. Це ознаки, які характеризують зовнішній акт поведінки особи, його спрямованість і наслідки, і ознаки, які характеризують самого правопорушника та його психічне ставлення до вчиненого²[255], вони можуть бути юридично значущими і незначущими; постійними і перемінними; загальними, родовими (видовими) і конкретними (одиничними)³[333]. До цього складу входять ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта проступку⁴[375]. Наявність всіх елементів складу суворо обов'язкова для кваліфікації конкретного діяння як адміністративного проступку. Якщо хоча б один з них відсутній чи, як підкреслює І.О. Галаган, не відповідає тим властивостям, які передбачені відповідною нормою права, то зазначене діяння не є адміністративним проступком взагалі або в даному діянні присутній склад іншого правопорушення, передбаченого іншою нормою права⁵[185].

Об'єктом адміністративного проступку, як і будь-якого правопорушення, є суспільні відносини. Певні діяння тому і називаються антигромадськими і забороняються, що заподіюють шкоду існуючим суспільним відносинам. Вчення про об'єкти правопорушень, в тому числі адміністративних, становить значний науковий інтерес, йому приділяється досить уваги в літературі⁶[207; 402].

Варто зауважити, що останнім часом почали з'являтися публікації, автори яких заперечують можливість визнання суспільних відносин об'єктом правопорушення¹[289], проте не дають і відповіді на запитання, що ж слід визнавати таким об'єктом. Пам'ятаючи про існування такої думки, яка ще потребує більш глибокого осмислення і обґрунтування, ми все ж будемо оперувати традиційними, усталеними категоріями. В адміністративно-правовій літературі з огляду на ступінь узагальнення, рівень абстракції частіш за все виділяють загальний, родовий та безпосередній об'єкти, хоча використовують і інші критерії класифікації²[250; 333]. Загальний об'єкт складає вся сукупність суспільних

відносин, які перебувають під охороною адміністративно-правових норм. Коло таких відносин перераховано, хоча і неповно, у ст. 9 КпАП. Поняттям родового об'єкта охоплюється група однорідних або тотожних відносин, які охороняються комплексом адміністративно-правових норм. Нарешті, під безпосереднім об'єктом розуміють ті конкретні суспільні відносини, які перебувають під охороною закону, і яким заподіюється шкода правопорушенням, яке підпадає під ознаки конкретного складу³[375].

Варто зазначити, що поняття об'єкта проступку має значення не тільки для визначення підстави адміністративної відповідальності, воно відіграє важливу роль для здійснення систематизації цих проступків. Особливо це стосується родового об'єкта, залежно від якого склади адміністративних проступків згруповано в глави Особливої частини розділу II КпАП, хоча цей принцип не завжди витримується, на що нами вже зверталася увага⁴[164]. Непослідовність законодавця щодо використання зазначеного принципу у побудові Особливої частини, зокрема, розміщення складів адміністративних проступків, які посягають на громадський порядок і громадську безпеку, відзначає також О.І. Остапенко⁵[333]. В своїй адміністративно-юрисдикційній діяльності міліція переважно має справу саме з адміністративними проступками, які посягають на громадський порядок і громадську безпеку.

Об'єктивну сторону адміністративного проступку характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), його шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку. Встановлення ознак об'єктивної сторони складу проступку є найважливішою умовою визначення підстави адміністративної відповідальності. Причому, вчинене діяння і всі його додаткові характеристики мають точно відповідати їх опису в конкретному складі. Відповідна посадова особа міліції зобов'язана однозначно визначити цю відповідність, інакше притягнення до відповідальності буде незаконним.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність її виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення, що підкреслюється в літературі¹[333; 171; 264]. Це може бути як дія (наприклад, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях), так і бездіяльність, коли закон вимагає активних дій (невиконання водієм вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу). Всі інші ознаки мають факультативний характер, тобто вони обов'язкові лише в тих випадках, коли прямо передбачені законом. Так, шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові тільки для так званих матеріальних складів проступків, в результаті яких завжди заподіюється матеріальна шкода (наприклад, порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, що спричинили пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових та інших споруд чи іншого майна, тощо).

Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різних загальнообов'язкових правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру (порушення паспортних правил, правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземців і осіб без громадянства тощо). Ці склади формулюються в статтях Особливої частини розділу II КпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність («порушення правил», «невиконання правил» тощо). В деяких статтях міститься вказівка лише на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміється саме собою.

Варто звернути увагу на те, що протиправна дія може становити склад проступку в тому випадку, якщо вона є закінченою. Хоча окремі статті КпАП передбачають адміністративну відповідальність за незакінчені дії, загальної ж норми про стадії адміністративного правопорушення немає, що слід визнати цілком виправданим. Тому неприпустимо, на думку дисертанта, встановлювати відповідальність за замах на будь-який адміністративний проступок, як це пропонують розробники проекту нового КпАП, на

що нами вже зверталась увага¹[272]. Потрібно зауважити, що представники науки кримінального права давно ведуть навіть суперечку про доцільність встановлення відповідальності за незакінчений злочин. В літературі висловлено як думки на підтримку законодавчого закріплення адміністративної відповідальності на стадії замаху на проступок²[171], так і сумніви щодо доцільності такої новації³[217].

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх в громадському місці, часто в КПАП називається спосіб вчинення проступку – грубе, злісне порушення тощо); в інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, які пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність). Вивчення перерахованих ознак важливе також з точки зору їх деліктологічної характеристики¹[333]. Відсутність зазначених ознак в діянні особи, якщо вони визнаються обов'язковими для того чи іншого складу, означає відсутність складу проступку, тому посадовим особам міліції слід детально і уважно вивчати всі обставини вчиненого діяння, для того щоб здійснити правильну його кваліфікацію.

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов'язана із його вчиненням психічна діяльність особи, яка виражає її негативне ставлення до держави, суспільства і громадян²[168]. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Правовою категорією, яка слугує визначенням негативного психічного ставлення особи до інтересів суспільства, вираженим і закріпленим у праві, є категорія вини. Вина – ядро суб'єктивної сторони складу правопорушення, до якої в ряді випадків включаються ще мотив і мета (але найчастіше ні мотив, ні мета ознаками складу не визнаються). Що ж стосується емоцій, то вони іноді враховуються як обставина, що пом'якшує відповідальність. Так, ст. 34 КПАП серед таких обставин називає вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання.

Вина – необхідний елемент суб'єктивної сторони будь-якого протиправного діяння, в тому числі і адміністративного проступку. В минулому була поширена думка, що в адміністративному праві, на відміну від кримінального, вина не є обов'язковим елементом для усіх випадків застосування адміністративного впливу. Якоюсь мірою це було обумовлено некритичним сприйняттям поглядів дореволюційних російських вчених, які вважали, що адміністративні стягнення можуть застосовуватися незалежно від вини. В.М. Гессен писав, що при системі адміністративних стягнень покарання втрачає характер відплати за вину, воно стає винятково застрашливим заходом, тому питання про суб'єктивну винність особи при системі адміністративних стягнень ніякої ролі не відіграє¹[193]. В 50-70-х рр. минулого століття вченими послідовно обґрунтовувалося думка, що у кожному адміністративному правопорушенні має бути доведена вина порушника²[185]. Остаточо питання про необхідність вини правопорушника для накладення адміністративних стягнень було вирішено в КПАП, в ст. 9 якого адміністративним правопорушенням визнається лише винна (умисна чи необережна) дія або бездіяльність. Якщо в діях особи вина не встановлена, якщо шкідливі наслідки стали результатом випадкового збігу обставин, виходить, нема вини, нема суб'єктивної сторони, нема проступку і не може бути відповідальності.

Вина – поняття родове, вона охоплює дві можливі форми стану психіки, який засуджується державою і суспільством, – умисел і необережність. Тільки умисне чи необережне ставлення до своєї протиправної поведінки може засуджуватися державою, тільки в цих двох формах може існувати вина. Як неодноразово зазначалося в юридичній літературі, в адміністративному праві, на відміну від кримінального, форма вини істотно не впливає на кваліфікацію правопорушення. Тут, як правило, однаково кваліфікуються проступки, вчинені як умисно, так і з необережності³[218].

І все ж звернемо увагу на проблему закріплення в законі поняття форм вини. Визначення форм вини як в чинному КпАП, так і в згаданому проекті сформульовано не зовсім вдало, вони, на думку дисертанта, потребують перегляду. Передусім це стосується визначення необережності, оскільки в ньому в основу покладено ставлення порушника до шкідливих наслідків свого діяння. Однак, зміст переважної більшості адміністративних проступків полягає в порушенні тих чи інших загальнообов'язкових правил, незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки. Тому для визначення форм вини за основу має братися ставлення порушника до діяння та усвідомлення ним його протиправності. А.С. Васильєв чомусь розглядає необережність як стан правопорушника, коли він не усвідомлює суспільно небезпечного характеру своїх дій, хоча міг і повинен був це зробити¹[168], що не відповідає визначенню необережності, закріпленому в ст. 11 КпАП.

Крім вини, як зазначалося, суб'єктивна сторона адміністративного проступку включає мету і мотив. В окремих адміністративних правопорушеннях цим елементам приділяється вирішальна роль, оскільки без їх виділення неможливо правильно кваліфікувати правопорушення, обрати вид і форму відповідальності, визначити захід стягнення. Незалежно від того, чи є мотив і мета обов'язковими ознаками для конкретного адміністративного проступку, встановлення цих елементів суб'єктивної сторони має важливе значення, оскільки воно додатково характеризує особу правопорушника, і отже, сприяє правильному визначенню заходу адміністративного стягнення.

Суб'єктом правопорушення є той, хто його вчинив, тобто виконав описаний у законі склад конкретного адміністративного проступку. Важливо відзначити, що в адміністративному законодавстві дотепер однозначно питання про види суб'єктів адміністративної відповідальності і можливості визнання такими юридичних осіб, на жаль, не вирішено. Дія норм КпАП України поширюється тільки на фізичних осіб – громадян України, іноземців і осіб без громадянства. До юридичних осіб жодне його положення застосовано бути не може, на чому спеціально наголосив Конституційний Суд України в рішенні у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р.¹[39]

Що стосується регулювання адміністративної відповідальності індивідуальних суб'єктів, то значний інтерес становить визначення загальних і специфічних ознак такого суб'єкта. Під загальними розуміються такі ознаки, якими має володіти будь-яка особа, яка піддається адміністративному стягненню. Ці ознаки (вік, осудність) закріплені статтями Загальної частини розділу II КпАП. В Особливій же його частині містяться тільки особливі, спеціальні ознаки суб'єкта.

Спеціальні ознаки відображають особливості праці, службового становища (посадова особа, працівник підприємства торгівлі, керівник та ін.); минулу протиправну поведінку (особа, що перебуває під наглядом, особа, яка притягалася до адміністративної відповідальності, злісний правопорушник); інші особливості правового статусу громадян (військовозобов'язаний, водій, іноземець тощо).

Ознаки загального і спеціального суб'єкта включені до складу проступку. Але поряд з ними називається значне число обставин, які характеризують суб'єкта правопорушення, але не входять до складу. В цю групу особливих ознак (які не входять до структури складу) включаються ті, які характеризують місце служби (роботи), вік, стан здоров'я, відсутність українського громадянства, виконання депутатських обов'язків тощо. Для узагальнення зазначених ознак Д.Н. Бахрах пропонує використовувати спеціальне поняття «особливий суб'єкт адміністративної відповідальності». Особливий суб'єкт має властивості, які не включаються до складу проступку, але впливають на розмір і вид стягнення, порядок його застосування¹[147]. У зв'язку з цим важливим є визначення в

законі особливостей адміністративної відповідальності неповнолітніх, посадових осіб, осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, іноземців і осіб без громадянства, а також ряду інших суб'єктів.

Вчення про адміністративний проступок та його склад, як справедливо підкреслює О.І. Остапенко, в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції важливе, перш за все, з огляду на необхідність боротьби з цими проступками, охорони відповідних суспільних відносин, на які вони посягають, а також здійснення їх правильної кваліфікації. Правильна кваліфікація адміністративного проступку є вагомим елементом дотримання законності в юрисдикційній діяльності міліції і гарантує прийняття справедливого рішення по справі. Якщо дії особи не підпадають під ознаки відповідного складу адміністративного делікту, то справа щодо нього має бути припинена²[333].

4.2 Адміністративні стягнення, які застосовуються міліцією, їх сутність, види і загальні правила накладення

Адміністративні стягнення становлять третю, останню складову адміністративного примусу, реалізація повноважень щодо їх застосування складає серцевину адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів адміністративного примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування. Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення, застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер¹[185]. В наш час існує чимало проблем як із закріпленням системи та видів адміністративних стягнень, так і визначенням їх мети, загальних засад та процедур застосування.

Насамперед важливо мати на увазі, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Зазначену мету адміністративного стягнення, на думку дисертанта, слід вважати спеціальною, вона одержала офіційне визначення в ст. 23 КпАП. Проте в літературних джерелах ця мета розглядається значно ширше. Так, В.К. Колпаков до мети відносить також захист правопорядку, припинення протиправного стану і відновлення порушених проступком юридичних відносин²[266], іноді йдеться про припиняючу, відновну і компенсаційну мету стягнень³[255]. Л.В. Коваль розглядає цю мету ще ширше, на його думку, її становлять припинення протиправного вчинку, відновлення правовідносин, порушених проступком, виправлення, виховання порушника, попередження можливих нових проступків, компенсація завданих проступком збитків⁴[250]. Проте, як уявляється, адміністративним стягненням мета припинення правопорушень, виправлення порушника і відновлення правовідносин не властива.

Окремо необхідно зупинитися на такій властивості адміністративного стягнення як кара, покарання порушника. Погоджуючись з думкою Л.В. Ковалю про те, що каральна спрямованість є центральним об'єднувачим чинником для всіх адміністративних стягнень, а останні виступають як форми адміністративного покарання, що знаходять вираження у тих чи інших невігідних наслідках карального змісту¹[250], слід також підтримати позицію тих авторів, які вважають кару, покарання не метою, а функцією адміністративного стягнення²[110; 255]. Адміністративне стягнення саме собою є покаранням, мірою відповідальності, виконуючи каральну функцію, воно виховує громадян і попереджає вчинення нових правопорушень, оскільки мета – це бажаний результат впливу. Тому щодо каральної властивості стягнення можна зробити висновок, що точніше буде називати його метою не покарання, а, так би мовити, стан покараності особи.

Отже, покарання, властиве адміністративному стягненню, – не самоціль, воно є необхідним засобом виховання порушників і попередження правопорушень³[266]. Головна ж мета цього стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законслухняної поведінки. Виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Наприклад, з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо.

При цьому кінцева мета застосування адміністративного стягнення полягає в тому, щоб ні порушник відповідних правових норм, ні інші особи не вчиняли більше адміністративних проступків, тобто щоб забезпечити загальну і спеціальну превенцію правопорушень, кожна з яких виконує певну соціально корисну функцію. Спеціальна превенція полягає в тому, що адміністративне стягнення, впливаючи на конкретного правопорушника, спонукає його не вчиняти правопорушення в майбутньому. А загальна превенція характеризується тим, що сприяє вихованню не тільки самого правопорушника, але і осіб, які його оточують¹[255]. При цьому слід додати, що мета запобігання вчиненню нових правопорушень з боку як правопорушника, так і оточуючих досягається головним чином завдяки настрашці, яка утримує нестійких осіб від вчинення адміністративних проступків. Вірно також і те, що завдання попередження правопорушень деякі стягнення розв'язують не тільки своїм виховним впливом, а й позбавленням правопорушника можливості знову порушити закон, тому треба розрізняти заходи, що мають тільки виправно-виховний вплив (наприклад, попередження, штраф) і заходи, які поряд з виправно-виховним впливом створюють умови, що виключають можливість вчинення нових правопорушень (позбавлення права)²[266].

Зміст адміністративних стягнень полягає в позбавленні або обмеженні порушників певних прав, благ. За вчинений проступок особа або позбавляється якогось суб'єктивного права (права керування транспортним засобом), або обмежується її правосуб'єктність (адміністративний арешт), або на неї покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки. Крім втрат та обмежень адміністративне стягнення тягне для порушника ще й стан так званої «адміністративної покараності» (аналогічної судимості в кримінальному праві), який існує протягом одного року з дня закінчення виконання стягнення. Правове значення зазначеного стану полягає в тому, що вчинення до закінчення цього строку нового правопорушення тягне підвищену адміністративну відповідальність³[103].

В ст.24 КпАП, в якій закріплено систему адміністративних стягнень, названо сім їх видів: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, отриманих внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт. В літературі справедливо робиться наголос на тому, що це є саме система, тобто закріплений в певній послідовності (за ступенем суворості) відносно стійкий, диференційований перелік заходів адміністративної відповідальності, об'єднаних спільністю підстав, мети, функцій і процедури застосування¹[110]. Зазначається також, що ця система є суворо формалізованою: ними є тільки ті заходи примусового впливу, які законодавець визначив як адміністративні; будь-які інші засоби примусу, навіть якщо вони подібні до стягнення за метою, змістом, назвою, до таких не належать. Перелік стягнень дано у ст. 24 КпАП у суворо визначеному порядку: від менш суворих до більш суворих, закон містить „щаблі” заходів впливу²[266].

Варто зауважити, що в наш час висновок про те, що в ст. 24 КпАП адміністративні стягнення перераховано із врахуванням зростання їх суворості, не можна визнати безперечним, такий висновок і раніше ставився під сумнів³[398]. Тим більше зараз, коли штраф може бути застосовано в розмірі до 5 тис. грн., тому навряд чи можна суворішими визнати виправні роботи і навіть адміністративний арешт.

Крім перерахованих семи стягнень в ст. 24 КпАП передбачена можливість застосування до іноземних громадян і осіб без громадянства адміністративного видворення за межі України в разі грубого порушення ними правопорядку. Підкреслимо, що видворення прямо стягненням не названо, про нього тільки мова йде саме в цій статті КпАП. На думку дисертанта, воно і є не стягненням, а заходом припинення, тому про нього йшла мова в попередньому розділі.

Система адміністративних стягнень, закріплена в ст. 24 КпАП, є неповною, відкритою, ч. 3 цієї статті передбачає можливість доповнення законодавчими актами зазначеної системи новими видами. Зокрема, Законом України „Про об'єднання громадян”¹[26] встановлено ряд стягнень, які можуть застосовуватися до цих об'єднань і КпАП не передбачені. Хоча в Законі прямо і не сказано, що ці стягнення є адміністративними, але їх характер свідчить саме про це.

В літературі висловлено також думку про те, що передбачені в ст. 7 Закону України „Про боротьбу з корупцією” заборона займати посади в державних органах та їх апараті і заборона балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи також є заходом адміністративного стягнення²[242]. Такий висновок в цілому є логічним, але в законодавстві зазначені заходи стягненнями все ж не названо. Додамо також, що в проекті нового КпАП пропонується передбачити кілька нових стягнень, в тому числі і позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю.

В наш час міліції надано право застосовувати три види адміністративних стягнень: попередження, штраф і позбавлення права керування транспортними засобами. До того ж, як уявляється, застосування останнього стягнення серед повноважень міліції залишилось внаслідок неуважності розробників Закону від 5 квітня 2001 р. «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху», оскільки для справ про всі порушення правил дорожнього руху, за які може бути застосовано це стягнення, передбачено судовий розгляд, виняток становлять справи про проступок, встановлений ч. 1 ст. 132 КпАП (самовільне використання транспортних засобів, машин чи механізмів), які залишились підвідомчими міліції. Чому зроблено виняток саме для цього правопорушення, сказати важко, отже, це, мабуть, недогляд. Ще до одного стягнення міліція безпосередньо причетна. Мається на увазі адміністративний арешт, постанови про застосування якого виконуються саме і виключно міліцією.

Перераховані адміністративні стягнення є основними, тобто такими, які можуть накладатися лише самостійно, забороняється накладати за одне правопорушення два або більше основних стягнень. Наведені стягнення відрізняються одне від одного за певними ознаками. Це, перш за все, характер впливу на суб'єкта відповідальності, залежно від якого адміністративні стягнення прийнято поділяти на стягнення морально-правового впливу (попередження), майнові стягнення (штраф), стягнення, пов'язані з позбавленням спеціальних прав, наданих громадянину (позбавлення права керування транспортними засобами), і стягнення, пов'язане з короткочасним позбавленням волі – адміністративний арешт¹[110]. За іншою класифікацією, залежно від цільового призначення, адміністративні стягнення поділено на три групи: стягнення морально-профілактичного характеру (попередження), заходи особистісного характеру, пов'язані з безпосереднім психічним або фізичним впливом на особу порушника (адміністративний арешт, позбавлення прав) і заходи майнового характеру (штраф)²[246], хоча можна зауважити, що попередження також справляє психічний вплив на особу, а от позбавлення прав впливає на особу шляхом зміни її правового статусу. Розрізняють також адміністративні стягнення одноразового характеру (попередження, штраф) і, такі, вплив яких триває протягом певного часу (позбавлення спеціального права, адміністративний арешт)³[110]. Найголовніша ж відмінність полягає, звичайно, у змісті цих стягнень, на аналізі якого ми і зупинимось детальніше.

Попередження в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції за важливістю займає друге місце після штрафу. Аналіз санкцій статей КпАП, що передбачають відповідальність за проступки, справи про які підвідомчі міліції, показує, що четверта їх частина (19 із 76) містить попередження як альтернативне або єдине стягнення. За даними Т.О. Коломoeць, кількість постанов про застосування попередження становить 5-6 % від всіх постанов, що виносяться суб'єктами адміністративної юрисдикції¹[264].

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Як вірно ще зазначено, попередження – це інформування порушника про те, що його поведінка має антигромадський характер і що йому слід припинити вчинення подібних проступків, інакше він буде підданий більш суворому покаранню²[171]. У зв'язку з цим і в санкціях статей КпАП попередження встановлюється як альтернативний захід поряд зі штрафом. Єдиний виняток становить ст. 125 („Інші порушення правил дорожнього руху”), в якій попередження передбачено як єдине стягнення.

На думку дисертанта, це адміністративне стягнення може бути ефективним в тому випадку, якщо санкція відповідної норми передбачає можливість його застосування поряд з іншими стягненнями (найчастіше – штрафом). Якщо ж інші стягнення застосувати неможливо, то це означає, по суті, відсутність відповідальності за те чи інше діяння, адже скільки разів таке порушення не повторювалося б, накладено може бути тільки попередження. Навіть якщо з'ясувати зміст цього стягнення з огляду на його термінологічну сутність, слово „попередження” означає певну пересторогу, цим заходом суб'єкт адміністративної юрисдикції попереджає правопорушника про те, що в разі повторення протиправної поведінки до нього буде застосовано вже інший, суворіший захід. Але реально в даному випадку попередження своєї профілактичної функції не виконує. Як уявляється, такий стан справ не відповідає потребам забезпечення правопорядку, тому санкцію ст. 125 КпАП слід зробити альтернативною, передбачивши в ній можливість застосування, крім попередження, також штрафу.

Попередження є найм'якшим адміністративним стягненням, на відміну від інших стягнень воно має порівняно малий коефіцієнт карального і застрашливого впливу на правопорушника, оскільки зорієнтовано переважно на виховний ефект. Тому з метою досягнення останнього у випадках реалізації альтернативних санкцій воно має застосовуватися із врахуванням відповідних умов, серед яких в літературі називають вчинення правопорушення вперше; малозначність проступку; незнання правових норм; позитивну характеристику особи порушника за місцем роботи (проживання); випадки, коли мінімальний розмір штрафу, передбачений альтернативною санкцією, не відповідає вчиненому діянню і майновому стану порушника; наявність пом'якшуючих і відсутність обтяжуючих обставин¹[110].

Варто зазначити, що адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесено в письмовій формі або зафіксовано іншим встановленим способом (ст.26 КпАП). В більшості випадків воно оформляється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою. В літературі інколи досить багато уваги приділяється аналізу відмінностей попередження від усного зауваження або попередження²[171; 266]. На думку дисертанта, головна відмінність полягає в тому, що попередження є адміністративним стягненням, заходом юридичної відповідальності, а інші зазначені форми впливу – ні.

Штраф – найпоширеніше адміністративне стягнення, яке передбачається майже за всі адміністративні правопорушення, справи про які підвідомчі міліції (виняток становить ст. 125 КпАП – „Інші порушення правил дорожнього руху”), про що вище йшла мова. На практиці застосування штрафу також становить переважну більшість стягнень із всіх застосованих – понад 90 %³[263]. Домінування штрафу в адміністративно-юрисдикційній практиці в літературі пояснюється, по-перше, поширеністю цієї санкції і, по-друге, можливістю оперативного і гнучкого його використання як засобу впливу на

матеріальні інтереси правопорушника¹[168]. Поширеність штрафу як адміністративного стягнення обумовила навіть проведення спеціальних наукових досліджень щодо його сутності, особливостей та ефективності²[369; 263].

Штраф в наш час є виключно грошовим стягненням, у порушника вилучається певна сума у власність держави, тим самим справляється вплив на його майнові інтереси. В минулому в адміністративно-штрафній практиці використовувався також штраф у натуральній формі (зерном, картоплею)³[171].

В наш час розміри штрафів залежать від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Мінімальний розмір штрафу, передбачений за правопорушення, справи про які підвідомчі міліції (а також взагалі), – 0,1 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (ч. 1 ст. 127 КпАП), максимальний – 175 неоподаткованих мінімумів (ст. 164-4). В ст. 135 КпАП встановлено інший порядок визначення розміру штрафу за безквитковий проїзд – він накладається у двадцяти- чи десятикратному розмірі від вартості проїзду в тому чи іншому виді міського транспорту.

В статтях Особливої частини розділу II КпАП частіш за все зазначається мінімальний і максимальний розмір («від ... до ...»), іноді визначено лише верхню межу штрафу («в розмірі до...»). Слід звернути увагу на зростання розмірів штрафу, який може накладатися в порядку адміністративного стягнення. Адже в наш час справа дійшла до того, що штрафи, передбачені за адміністративні проступки, в багатьох випадках перевищують штрафні санкції Кримінального кодексу (ч. 2 ст. 53 Кримінального кодексу України передбачає можливість застосування штрафу як кримінального покарання в розмірі від 30 до 1000 неоподаткованих доходів громадян), тим самим нівелюється різниця між адміністративною і кримінальною відповідальністю, що, звичайно, неприпустимо. Аналіз санкцій статей КпАП, що передбачають відповідальність за проступки, справи про які підвідомчі міліції, показує, що майже половина з них (35 із 76) передбачає можливість застосування штрафу у досить великому розмірі – більше 6 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (тобто більше 100 грн.), а 4 санкції встановлюють максимальний штраф, більший за 30 неоподаткованих мінімумів.

Тому з погляду на викладене, враховуючи рівень економічного розвитку суспільства, матеріального добробуту населення, а також з метою встановлення законодавчих орієнтирів відмежування адміністративних проступків від злочинів, доцільно, на думку дисертанта, в КпАП закріпити максимальний розмір адміністративного штрафу на рівні 30 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто того мінімуму, який передбачено за вчинення злочинів. Подібна думка нами висловлювалася вже неодноразово¹[283; 272].

Заради справедливості варто зазначити, що Законом від 5 квітня 2001 р. «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху» було пом'якшено відповідальність за більшість проступків, пов'язаних з порушенням або невиконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, в результаті штрафні санкції почали більше відповідати характеру порушень, а також рівню матеріального добробуту населення. Проте, послідовно виступаючи за загальне зниження розмірів штрафів, передбачених за адміністративні проступки, все ж зазначимо, що після внесення зазначених змін виявилось, що, якщо виходити із суворості санкцій, а саме так це і має бути, проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – найменш суворі із всіх адміністративних проступків, з чим важко погодитися. Для наочності наведемо два приклади.

Так, за порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, що спричинили створення аварійної обстановки або пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових та інших споруд чи іншого майна, ст. 124 КпАП передбачає

можливість накладення штрафу в розмірі від 17 до 68 гривень, а ст. 162 за порушення правил про валютні операції – від 510 до 748 гривень (майже в 30 разів більше!), хоча за суспільною шкідливістю ці проступки навряд чи так суттєво відрізняються.

Відсутність логіки у визначенні санкцій за ті чи інші проступки, в тому числі й ті, справи про які повідомчі міліції, слід визнати загальною проблемою правового регулювання адміністративної відповідальності. На думку дисертанта, під час визначення і закріплення в законі розміру санкції за конкретний проступок як головний критерій має враховуватися суспільна шкідливість останнього¹[270].

Позбавлення права керування транспортними засобами в наш час міліція застосовує за вчинення тільки одного адміністративного проступку – самовільне використання з корисливою метою транспортних засобів, що належать підприємствам, установам, організаціям, вчинене водіями цих засобів (ч. 1 ст. 132 КпАП). За своїм характером цей захід є підвидом такого адміністративного стягнення як позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину. Іншими словами, право керування транспортними засобами є одним із видів спеціальних прав, для одержання яких передбачено дозвільний порядок²[255]. Спеціальні права відрізняються від прав конституційних, які громадяни мають від народження або які виникають в результаті придбання дієздатності; особливість їх полягає також в тому, що вони персоніфіковані, тобто надаються конкретній особі³[266].

Надання права керування транспортними засобами здійснюється в порядку, передбаченому ст. 15 Закону України „Про дорожній рух”, яка закріпила основні положення щодо допуску до керування транспортними засобами. Цією нормою встановлено, що кожен громадянин, який досяг встановленого віку і не має медичних протипоказань, може у встановленому порядку отримати право на керування транспортними засобами відповідної категорії, тобто стати водієм. Вік, після досягнення якого громадянин може набути зазначеного права, залежить від виду транспортного засобу: для керування мототранспортними засобами і мотоциклами – це шістнадцять років, автомобілями всіх видів і категорій (за винятком автобусів і вантажних автомобілів, обладнаних для перевезення більше восьми пасажирів), трамваями і тролейбусами – вісімнадцять років, автобусами і вантажними автомобілями, обладнаними для перевезення більше восьми пасажирів, – дев’ятнадцять років.

Проте досягнення одного лише віку недостатньо для одержання права керування. Другою його умовою є належний стан здоров’я особи. Перелік захворювань і вад, при яких особа не може бути допущена до керування відповідними транспортними засобами, визначається Міністерством охорони здоров’я України. Крім цього, громадянин, який бажає отримати право на керування транспортним засобом, зобов’язаний пройти підготовку в обсязі, передбаченому програмою підготовки водіїв транспортних засобів відповідної категорії чи типу.

Підготовка та підвищення кваліфікації водіїв здійснюються у навчальних закладах незалежно від форм власності та господарювання, що отримали у встановленому порядку ліцензію на цю діяльність. Підготовка та підвищення кваліфікації здійснюються спеціалістами, які відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам, із застосуванням необхідних технічних засобів навчання. В особливих випадках допускається самопідготовка водіїв окремих категорій транспортних засобів. Порядок і типові програми підготовки та підвищення кваліфікації водіїв, кваліфікаційні вимоги до спеціалістів, які здійснюють таку підготовку, мінімальний перелік технічних засобів навчання, а також випадки допуску для засвоєння програми підготовки водіїв в індивідуальному порядку визначаються Міністерством освіти України.

Нарешті, для одержання права керування громадянин має скласти теоретичний і практичний іспити, для чого створено сітку спеціальних реєстраційно-екзаменаційних

підрозділів Державтоінспекції¹[104]. Право на керування транспортними засобами підтверджується відповідним посвідченням. На території України діють національні і міжнародні посвідчення на право керування транспортними засобами, що відповідають Конвенції про дорожній рух. Видача цих посвідчень також належить до компетенції Державтоінспекції МВС України, порядок її врегульовано Інструкцією про порядок приймання екзаменів, оформлення видачі (обміну) посвідчень водія, обліку та зберігання документів, які стосуються екзаменаційної роботи, затвердженою наказом МВС України від 21 червня 1993 року № 394.

Позбавлення права керування транспортними засобами закон допускає лише в разі грубого або систематичного недотримання (невиконання) порядку користування цим спеціальним правом, вчинення грубих порушень правил дорожнього руху, що створюють загрозу життю, здоров'ю людей, а також майну як самого порушника, так об'єктам державної, колективної чи приватної власності, природі²[212]. Максимальний строк цього стягнення обмежено трьома роками, проте міліція за правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 132 КпАП, може позбавити водія права керування на строк від трьох до шести місяців.

Певні труднощі в практичному застосуванні цього адміністративного стягнення викликає деяка невизначеність в законодавчому регулюванні санкцій норм, які його передбачають. Йдеться про випадки, коли особа має право керувати не одним видом транспортних засобів, а кількома, причому, посвідчень в неї також може бути кілька. В санкції ст. 132 КпАП мова йде про позбавлення права керування „транспортними засобами”, тому логічно було б зробити висновок, що особу необхідно позбавити права керування не тільки тим транспортним засобом, з яким пов'язано вчинення порушення, а й іншими чи навіть всіма, тим більше, що в санкції ч. 4 ст. 122 зазначений термін використано в однині – „транспортним засобом”. Проте аналіз санкцій інших норм, зокрема, закріплених ст.ст. 122², 123, 130 КпАП показує, що в них спеціально підкреслена можливість позбавлення права керування „всіма транспортними засобами”. Такі відмінності дозволяють неоднозначно трактувати закон, що може привести до його порушення.

За своєю метою і функціями позбавлення права керування не відрізняється від інших адміністративних стягнень, хоча в літературі висловлено думку про його припинювальний характер¹[266; 168], проте тут же зазначається, що шляхом позбавлення порушника можливості знову вчиняти аналогічні проступки вирішується попереджувальне завдання цього стягнення, тобто фактично метою визнається спеціальна превенція.

Відповідно до ч. 2 ст. 30 КпАП позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння.

Фактично позбавлення права керування виявляється у вилученні у порушника відповідного документа, який надає таке право, тобто посвідчення водія. Ця функція, причому, і щодо стягнень, застосованих суддями, виконується також міліцією, про що далі ще йтиме мова.

Адміністративний арешт як найсуворіший захід адміністративної відповідальності застосовується лише районним (міським) судом (суддею) і лише в тих виняткових випадках, коли за обставинами справи і з врахуванням особи порушника застосування інших заходів буде визнано недостатнім, тобто можливість застосування альтернативних заходів впливу старанно вивчена і визнана недоцільною¹[266]. У зв'язку з цим в законодавстві за жоден адміністративний проступок арешт не встановлено як єдиний

захід стягнення. Завжди є можливість застосувати попередження, штраф або виправні роботи. Суть цього стягнення полягає в короткочасному, до 15 діб, позбавленні волі правопорушника з можливим використанням його на фізичних роботах без оплати праці. Застосування адміністративного арешту передбачено за найсерйозніші проступки, які межують зі злочинами (дрібно хуліганство, злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції тощо). Оскільки щодо зазначеного адміністративного стягнення міліція виконує тільки виконавчу функцію, така її діяльність буде проаналізована пізніше.

Накладення адміністративних стягнень посадовими особами міліції, крім того, що здійснюється в рамках певних процедур, які буде проаналізовано на закінчення цього розділу, має відбуватися також із дотриманням ряду загальних правил, суть яких полягає в реалізації найважливіших принципів адміністративної відповідальності – її законності та індивідуалізації.

Виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень має ґрунтуватися, перш за все, на неухильному додержанні принципу законності. Відповідно до ст. 33 КпАП, стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за його вчинення, в точній відповідності з КпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення. Це правило означає, по-перше, що за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КпАП. Не можна, наприклад, застосовувати позбавлення права керування за перешкоджання проведенню працівником міліції огляду транспортних засобів, попередження – за безквитковий проїзд пасажирів в міському транспорті, оскільки ці стягнення санкціями відповідно ст. 122³ і ст. 135 КпАП не передбачено.

По-друге, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру. Наприклад, за дрібно хуліганство встановлено штраф від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, саме в цих рамках його і необхідно застосовувати. На думку дисертанта, в законі варто було б передбачити можливість застосування адміністративного стягнення у меншому розмірі, ніж це передбачено санкцією відповідної статті КпАП, адже, як зазначалося, в наш час розмір, наприклад, штрафу досить великий і часто не відповідає шкідливості проступку. Наприклад, ч. 1 ст. 164⁴ КпАП за несвоєчасне здавання виторгу передбачає накладення на осіб, відповідальних за його здавання, мінімального штрафу в розмірі 17 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (289 грн.). Як уявляється, така висока мінімальна санкція не враховує всіх можливих життєвих обставин вчинення зазначеного проступку. Посадова особа ж міліції, навіть встановивши обставини, за яких вважає недоцільним і надмірним застосування подібного стягнення, не має права вийти за межі встановленої санкції.

По-третє, під час накладення адміністративного стягнення має бути дотримано всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу адміністративного проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підвідомчості справ, строків давності тощо¹[164].

Важливе значення для адміністративно-юрисдикційної діяльності має визначення в ч. 2 ст. 33 КпАП обставин, які має враховувати суб'єкт цієї діяльності при накладенні стягнення з метою індивідуалізації відповідальності. До таких факторів віднесено характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Розуміння змісту цих обставин необхідне для обґрунтованості призначення конкретного заходу адміністративної відповідальності.

Про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (наприклад, права і свободи громадян, тощо), а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб, засоби вчинення правопорушення тощо)¹[103].

Особу порушника характеризують, перш за все, ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому тощо), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо²[112]. Всі ці обставини має бути встановлено посадовою особою міліції, яка розглядає справу, щоб мати повну уяву про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, з якою вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності. В першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення може бути вчинено тільки умисно. В цих випадках для визначення ступеню вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок вчинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву³[171].

Майновий стан правопорушника також має бути враховано при застосуванні таких адміністративних стягнень як штраф і позбавлення спеціального права (в разі застосування позбавлення права керування транспортним засобом професійного водія). При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, але і всі інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців.

Обставинам, що пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, присвячено окремі статті КпАП. Стаття 34 пом'якшуючими відповідальність обставинами визнає: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Оскільки цей перелік може бути доповнено законодавством, а посадова особа, яка розглядає справу, може визнати пом'якшуючими і обставини, не передбачені законом, можна зробити висновок, що він не вичерпний, відкритий. В практичній діяльності такими обставинами визнаються, наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік правопорушника, наявність у нього утриманців тощо¹[163].

На відміну від пом'якшуючих обставин в ст. 35 КпАП дано вичерпний, закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Тобто його не може бути розширено суб'єктами адміністративної юрисдикції. До таких обставин віднесено: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Залежно від характеру адміністративного правопорушення посадова особа, яка накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжуючою (наприклад, для відповідальності за безквитковий проїзд байдуже, чи вчинено його в стані сп'яніння). Певні проблеми тут викликає врахування такої обставини як повторне вчинення адміністративного правопорушення, зокрема, поняття однорідного правопорушення. На думку дисертанта, однорідність при цьому означає посягання на той самий родовий або видовий об'єкт, тобто це не тотожні проступки, відповідальність за вчинення яких передбачається однією нормою. Наприклад,

однорідними слід визнати всі порушення в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, порушення правил паспортної системи, правил дозвільної системи тощо.

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають велике значення при накладенні стягнення. Врахування пом'якшуючих обставин дає посадовій особі, яка розглядає справу, право призначити стягнення, наближене до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за дане діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Крім того, в таких випадках можливе звільнення порушника від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд громадської організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, надає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати більш суворе стягнення¹[103].

При накладенні стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають враховуватися лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою частиною. Так, вчинення, наприклад, дрібного хуліганства в стані сп'яніння обтяжує відповідальність порушника, керування ж транспортним засобом в стані сп'яніння не обтяжує, тому що ця ознака безпосередньо входить до складу правопорушення (ст.130 КпАП)¹[162].

Слід зазначити, що реалізація принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності дуже тісно пов'язана із інститутом звільнення від неї. Адміністративна відповідальність переслідує подвійну мету – захист правопорядку і виховання громадян в дусі поваги до закону та правил співжиття. Зазначену мету можна конкретизувати через дві основні функції адміністративної відповідальності. Перша з них, репресивно-каральна (чи „штрафна”, хоча суть від цього не змінюється), полягає в тому, що адміністративна відповідальність є, по-перше, актом відплати держави щодо правопорушника, а по-друге, засобом, який попереджає нові правопорушення. Друга функція, запобіжно-виховна, тісно пов'язана з попередньою. Вона покликана забезпечити формування у адресатів адміністративно-правових норм мотивів, які б спонукали їх дотримуватись вимог законів, поважати права і законні інтереси інших осіб. Неважко помітити, що якщо перша функція важлива, переважно, на цей час, на момент реалізації відповідальності, то запобіжно-виховна функція – перспективна, тобто вона „працює” на майбутнє. При цьому мета, яка кореспондує цій функції, також є перспективною.

Виникає запитання, чи можливе досягнення зазначеної мети без реального застосування заходів адміністративної відповідальності? Відповідь на нього, очевидно, залежить від того, ким, яке порушення вчинено, за яких умов, обставин тощо. Іншими словами, тут має спрацювати принцип індивідуалізації відповідальності, який в літературі інколи розуміється дещо ширше – доцільності²[381; 326]. Цей принцип якраз і означає відповідність заходу впливу, який обирається для порушника, меті адміністративної відповідальності. Він передбачає як індивідуальний підхід до застосування примусових заходів залежно від особистих якостей порушника та характеру і обставин вчинення проступку, так і можливість пом'якшення і навіть відмови від застосування заходів відповідальності, якщо її мета може бути досягнута іншим шляхом.

Таким чином, тут ми підійшли до обґрунтування доцільності існування інституту звільнення від адміністративної відповідальності. Варто звернути увагу на те, що КпАП передбачає таку можливість, так би мовити, на двох рівнях. Перш за все, певні категорії осіб звільнив від цієї відповідальності сам законодавець. Маються на увазі випадки відповідальності за адміністративні правопорушення неповнолітніх та осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. До перших, відповідно до ст. 13 КпАП, за більшість проступків застосовуються не адміністративні стягнення, а заходи впливу виховного характеру. Військовослужбовці, призвані на збори військовозобов'язані, працівники органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні проступки (за деякими винятками) за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну

відповідальність (ст. 15 КпАП). Може виникнути запитання щодо останньої категорії осіб, адже йдеться про заміну одного виду відповідальності на інший, що в літературі одержало назву субститутної відповідальності¹[256], однак від адміністративної відповідальності ці особи все ж звільнюються.

В другому випадку звільнення від адміністративної відповідальності здійснюється на рівні реалізації правових норм, тобто тут рішення приймається правозастосовником. Таких видів звільнення чинний КпАП передбачає чотири. Перш за все, йдеться, звичайно, про звільнення відповідно до статей 21 і 22 – з передачею матеріалів на розгляд громадськості або із оголошенням усного зауваження. Крім цього є ще два види звільнення, про які в літературі частіш за все не згадується. Це знову ж таки звільнення від адміністративної відповідальності неповнолітніх віком від 16-ти до 18-ти років із застосуванням до них заходів виховного впливу, а також передача матеріалів для застосування заходів дисциплінарного впливу до осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, в тих випадках, коли і ті, й інші підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. Мова йде саме про звільнення від адміністративної відповідальності, оскільки посадова особа, яка вирішує справу, може і реально застосувати адміністративне стягнення, тобто закон наділяє правом прийняття рішення саме її. Причому, слід підкреслити, що прийняття подібного рішення – це не обов'язок, а право суб'єкта адміністративної юрисдикції.

В усіх перерахованих випадках звільнення від адміністративної відповідальності слід розглядати як пом'якшення відповідальності порушника (до неповнолітнього замість адміністративного стягнення застосовується виховний захід, до військовослужбовця – захід дисциплінарного впливу, відповідно до ст. 21 КпАП – захід громадського впливу, відповідно до ст. 22 – усне зауваження). У зв'язку з цим відповідна посадова особа має врахувати всі обставини справи, особу порушника тощо (тобто обставини, зазначені в ст. 33 КпАП). Лише в сукупності всі з'ясовані фактори дозволять відповісти на запитання, чи доцільно звільняти порушника від адміністративної відповідальності. Очевидно, що таке рішення має бути прийнято на стадії розгляду справи, коли буде встановлено зазначені обставини.

В літературі підставами звільнення від адміністративної відповідальності було названо крайню необхідність, необхідну оборону і неосудність¹[454], з чим важко погодитись. Перераховані обставини в КпАП визнаються такими, що виключають адміністративну відповідальність, тобто відповідальність саме відсутня відповідно до закону. Питання ж про звільнення від адміністративної відповідальності вирішує суб'єкт адміністративної юрисдикції на власний розсуд, він може як звільнити від відповідальності, так і реально притягти до неї.

Слід звернути також увагу на юридичну природу усного зауваження, яке вноситься в четвертому виді звільнення від адміністративної відповідальності, коли його підставою є малозначність проступку. В літературі було висловлено думку про те, що оголошення усного зауваження – це не звільнення від адміністративної відповідальності, а застосування її в іншій формі¹[300]. При цьому не враховується той факт, що накладення адміністративного стягнення тягне конкретні юридичні наслідки, які оголошення усного зауваження не викликає.

Звільнення від адміністративної відповідальності необхідно відрізнити від звільнення від відбування адміністративного стягнення. В першому випадку справа не доходить навіть до накладення стягнення, тоді як у другому стягнення частково вже виконано. В КпАП закріплено лише один подібний випадок – скорочення строку позбавлення спеціального права (ст. 320). На думку дисертанта, це правило доцільно поширити також на деякі інші адміністративні стягнення, виконання яких триває певний строк (наприклад, адміністративний арешт, тим більше, що передбачається збільшення його строку). Особливо актуально це у зв'язку із розробкою проекту нового КпАП, в якому пропонується запровадити ряд нових стягнень.

В адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції досить часто виникають ситуації, коли одночасно розглядаються справи про вчинення кількох проступків однією і тією ж особою, тобто вирішується питання про поглинання чи приєднання адміністративних стягнень. Варто зазначити, що класичного поглинання чи приєднання, як це передбачає кримінальний закон, адміністративне законодавство не знає. В ст. 36 КпАП визначено, що в разі вчинення двох або більше адміністративних правопорушень стягнення накладається за кожен проступок окремо. Такий порядок застосування стягнень обумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї і тієї ж особи вирішують частіш за все різні посадові особи навіть в системі міліції в межах своєї підвідомчості. Ситуація змінюється, якщо справи про кілька адміністративних проступків розглядає одна посадова особа. В таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених.

Для забезпечення законності застосування міліцією заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливе чітке регулювання різних *строків*: давності притягнення до адміністративної відповідальності, а також погашення адміністративних стягнень.

Строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративних стягнень, встановлено в ст. 38 КпАП. В цих випадках, згідно з п. 7 ст. 247 КпАП, не може бути розпочато провадження в справі, а розпочате підлягає закриттю, тобто зазначений строк ніким продовжено бути не може, будь-які дії щодо притягнення особи до відповідальності після його закінчення має бути припинено. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення. Таким чином, для більшості правопорушень точкою відліку строку давності притягнення до адміністративної відповідальності є день вчинення правопорушення. При триваючому правопорушенні початок перебігу давнісного строку визначається по-іншому. Точкою відліку тут є момент виявлення проступку. Це пояснюється характером триваючих правопорушень. Вони вчиняються протягом більш-менш тривалого часу, характеризуються безперервним здійсненням єдиного діяння. До них може бути віднесено, наприклад, зберігання наркотичних засобів в невеликих розмірах, проживання без паспорта тощо.

На практиці часто трапляються випадки, коли за фактом правопорушення спочатку ставиться питання про порушення кримінальної справи, але згодом приймається рішення про відмову в її порушенні або про закриття вже порушеної кримінальної справи. Якщо в діях правопорушника є ознаки адміністративного проступку, стягнення може бути накладено не пізніше, ніж через місяць з дня прийняття такого рішення (ч. 2 ст. 38 КпАП). Скорочений строк при цьому починає спливати з моменту прийняття постанови про відмову в порушенні або про закриття кримінальної справи.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки, в чому виявляється його каральний характер. По-перше, повторно протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обставиною, яка обтяжує адміністративну відповідальність, про що вище вже згадувалось. По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікуючу обставину. У зв'язку з цим ст. 39 КпАП встановлює строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Цей строк обчислюється з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення і становить один рік. З цього загального правила існує ряд винятків. Так, в багатьох статтях КпАП мова йде про повторне вчинення правопорушення протягом року після накладення стягнення, тобто з моменту винесення відповідної постанови. Причому, цих винятків настільки багато, що загальне правило вже саме стало винятком.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібне видання якогось спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і за умови невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність в цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за знову вчинений проступок.

4.3 Адміністративні проступки, справи про які підвідомчі міліції, проблеми їх кваліфікації

Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції спрямована, як зазначалося, на реалізацію визначених законодавством завдань щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями. Для того щоб вести таку боротьбу, необхідно мати відповідні знання про сутність та види цих правопорушень, їх юридичні ознаки, відмінності одне від одного та від інших протиправних діянь тощо. Міліція наділена дуже широкими юрисдикційними повноваженнями, досить зазначити, що ст. 222 КпАП України до них відносить розгляд справ про адміністративні проступки, відповідальність за вчинення яких передбачена 43 статтями КпАП. Більші повноваження щодо розгляду справ в наш час має тільки суд. Зазначені адміністративні проступки може бути вчинено в найрізноманітніших сферах, вони відрізняються один від одного за багатьма ознаками, що дозволяє об'єднати їх в певні групи і підгрупи.

Варто зазначити, що в літературі наводяться класифікації адміністративних проступків, справи про які підвідомчі міліції, проте вони, як правило, повторюють побудову Особливої частини розділу II КпАП¹[105; 239], хоча структура цієї частини, на думку дисертанта, не відзначається чіткою логікою, зокрема, склади проступків, які мають єдиний родовий об'єкт, часто поміщено в різні глави. У зв'язку з цим виникає потреба класифікувати зазначені проступки за іншими критеріями, які б дозволили з'ясувати їх сутність та особливості.

О.І. Остапенко пропонує з цією метою використати такі властивості як ступінь суспільної небезпеки і шкоди (основний склад, кваліфікований, привілейований), ступінь узагальнення ознак в адміністративно-правовій нормі (узагальнений і казуїстичний) і спосіб викладення диспозицій адміністративно-правової норми (однозначний, альтернативний, описовий, з бланкетною диспозицією)²[333]. Підтримуючи доцільність такого поділу, все ж зазначимо, що він характерний для будь-яких правопорушень і не дає можливості з'ясувати особливості адміністративних проступків, справи про які підвідомчі саме міліції.

На думку дисертанта, основним критерієм, який дозволяє класифікувати зазначені проступки і який досить адекватно ілюструє специфіку юрисдикційної діяльності міліції, є сфера суспільних відносин, на які вони посягають, тобто їх родовий і видовий об'єкти. Такими об'єктами частіш за все є громадський порядок і громадська безпека, власність, встановлений порядок управління, тобто відносини, охорона яких становить основні завдання і функції міліції. Проте відразу зазначимо, що наше розуміння відносин громадської безпеки дещо ширше від тих, які визнаються в КпАП, так само як ширше ми розглядаємо відносини, спрямовані на охорону власності.

Всі адміністративні проступки, названі в ст. 222 КпАП, тобто справи про які підвідомчі міліції, можна, на думку дисертанта, об'єднати в 5 груп, які часто включають ще й певні підгрупи. Отже, першу, найбільшу групу утворюють *адміністративні проступки, які посягають на громадську безпеку*, причому, до них ми відносимо не тільки правопорушення, передбачені гл. 14 КпАП, адже поняття громадської безпеки значно ширше, ніж самогоноваріння. Ми цілком погоджуємося з думкою, що громадська безпека означає сукупність суспільних відносин, пов'язаних з попередженням чи усуненням

загрози для життя і здоров'я людей та їх майна, які можуть виникнути внаслідок дій людей або прояву негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки¹[105; 108], тобто на громадську безпеку посягають всі адміністративні правопорушення, які так чи інакше заподіюють або створюють загрозу заподіяння шкоди життю і здоров'ю людей. З огляду на це до проступків, які посягають на громадську безпеку і справи про які підвідомчі міліції, можна віднести:

а) адміністративні проступки, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів або психотропних речовин, а також самогону та інших міцних напоїв домашнього вироблення – незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44 КпАП), невжиття землекористувачами або землевласниками на закріплених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку (ч. 2 ст. 106¹), виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст. 176) і придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення (ст. 177);

б) адміністративні проступки, що посягають на відносини, які забезпечують безпечну експлуатацію транспорту, – самовільний проїзд у вантажних поїздах, посадка і висадка під час руху поїзда, проїзд на підніжках і дахах вагонів, самовільне без потреби зупинення поїзда, а також підкладання на залізничні колії предметів, які можуть спричинити порушення руху поїздів (чч. 1, 2, 3 і 4 статті 109), куріння у вагонах (в тому числі у тамбурах) приміських поїздів, у невстановлених для куріння місцях у поїздах місцевого і дальнього сполучення, а також у метрополітенах (ч. 2 ст. 110), порушення правил безпеки польотів (ст. 111), порушення правил безпеки руху на морському транспорті (пошкодження споруд і пристроїв сигналізації та зв'язку – ч. 3 ст. 114), порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах (ст. 116²), викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв (ч. 2 ст. 119) і порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті (чч. 1, 2, 4 і 5 ст. 133);

в) адміністративні проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – перешкоджання проведенню огляду транспортних засобів (ст. 122³), ненадання транспортних засобів працівникам міліції та медичним працівникам (ст. 124¹), інші порушення правил дорожнього руху (ст. 125), керування транспортними засобами особами, які не мають права керування або водіями, які не мають при собі чи не пред'явили для перевірки відповідних документів (ст. 126), порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами, возіями та іншими особами (ст. 127), випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам (ст. 128), порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, невиконання припису про усунення порушень таких правил, норм і стандартів (ст. 128¹), допуск до керування транспортними засобами водіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, або у хворобливому стані, або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або таких, що не пройшли у встановлений строк медичного огляду, або які не мають права на керування транспортними засобами (чч. 1 і 2 ст. 129), пошкодження шляхів, залізничних переїздів, інших шляхових споруд та технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів для їх усунення (ст. 139) і порушення правил, норм і стандартів при утриманні шляхів, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на дорогах місць провадження робіт (ст. 140).

Як видно з наведеного, склади адміністративних проступків, що посягають на громадську безпеку, справи про які підвідомчі міліції, поміщено до різних глав КпАП, це глави 5, 9, 10, 14. Причому, тільки остання глава називає громадську безпеку як об'єкт правопорушень, у зв'язку з чим, мабуть, було висловлено думку, що в ній розміщено всі проступки, які посягають на громадську безпеку¹[105]. Цією главою передбачено

відповідальність за виготовлення, зберігання і придбання самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення. Зауважимо, що щодо об'єкта цих проступків відсутня єдина точка зору. Таким об'єктом називають як громадську безпеку²[333], так і громадський порядок¹[105]. На думку дисертанта, основним об'єктом цих проступків є громадська безпека, оскільки вживання зазначених напоїв шкодить здоров'ю людей, додатковим же об'єктом можна назвати економічні інтереси держави, тому що ці предмети перебувають у тіньовому обігу.

Визнання самогонваріння, діяльність щодо боротьби з яким раніше становила значну частину всієї адміністративної діяльності міліції, адміністративним проступком в наш час, як уявляється, є певним анахронізмом. Виготовлення чи зберігання самогону без мети збуту, на думку дисертанта, є виявом свободи особи, в яку держава втручатися не повинна. Не повинно визнаватися правопорушенням і придбання самогону. Натомість слід передбачити відповідальність за збут самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, за який в наш час відповідальність практично відсутня.

Другу за важливістю (з огляду на поширеність і місця в юрисдикційній практиці) групу адміністративних проступків, справи про які підвідомчі міліції, становлять *правопорушення, що посягають на громадський порядок*. У вузькому розумінні (у широкому трактуванні громадський порядок ототожнюється із всією системою суспільних відносин) під громадським порядком зазвичай розуміється обумовлена потребами суспільства система врегульованих правовими та іншими соціальними нормами відносин, що складаються в громадських місцях в процесі спілкування людей, і яка має на меті забезпечення спокійної обстановки суспільного життя, нормальних умов для праці і відпочинку людей, для діяльності державних органів, а також підприємств, установ та організацій²[105; 388]. Таких проступків всього два – дрібне хуліганство (ст. 173 КпАП) та розпивання спиртних напоїв в громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (чч. 1 і 2 ст. 178).

Третю групу адміністративних проступків, справи про які підвідомчі міліції, знову ж таки з огляду на їх поширеність, становлять *правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління*. Останній охоплює систему суспільних відносин, які забезпечують нормальну діяльність державних і недержавних організацій, а також чітке дотримання встановлених у цій сфері спеціальних правил³[105]. Міліція вирішує справи про три підгрупи адміністративних проступків, які посягають на встановлений порядок управління:

а) порушення правил дозвільної системи – порушення громадянами строків реєстрації (перереєстрації) вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і правил взяття її на облік (ст. 192 КпАП), порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 194) і порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 195);

б) порушення правил паспортної системи – проживання без паспорта (ст. 197), умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198), допущення проживання без паспорта (ст. 199), прийняття на роботу без паспорта (ст. 200) і незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст. 201);

в) порушення правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземців і осіб без громадянства – порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203), порушення порядку працевлаштування, надання житла, реєстрації, прописки або виписки іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204), невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і

осіб без громадянства (ст. 205) і порушення порядку надання іноземцям і особам без громадянства житла, транспортних засобів та інших послуг (ст. 206).

До четвертої групи адміністративних проступків, справи про які повідомчі міліції, слід віднести *правопорушення, що посягають на власність, а також відносини, які складаються з метою її збереження і охорони*. Це досить велика група проступків, зокрема: пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів, стекол локомотивів і вагонів (ч. 1 ст. 110), пошкодження внутрішнього обладнання морських суден (ч. 1 ст. 115), пошкодження внутрішнього обладнання річкових суден (ч. 2 ст. 117), пошкодження внутрішнього обладнання та стекол автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв (ч. 1 ст. 119), самовільне використання транспортних засобів, машин чи механізмів або зберігання транспортних засобів у невстановлених місцях (ст. 132), безквитковий проїзд пасажира, а так само провезення без квитка дитини віком від семи до шістнадцяти років в міському транспорті (ч. 2 ст. 135), порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на залізничному, морському та річковому транспорті (ст. 136) і порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на повітряному транспорті (ст. 137).

Нарешті, п'ята група адміністративних проступків, справи про які повідомчі міліції, об'єднує *правопорушення у сфері підприємницької діяльності*. Ці проступки посягають на відносини, які забезпечують нормальне здійснення підприємництва і захист державних та суспільних інтересів. В наш час міліція уповноважена розглядати справи про два таких діяння – незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161) і несвоєчасне здавання виторгу (ст. 164⁴). На думку дисертанта, ці проступки потрібно виключити із сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Причому, відповідальність за перший з них має бути взагалі скасована, оскільки цей склад застарілий, він потрібен був в умовах командно-адміністративної системи, на що ми вже звертали увагу¹[272]. Другий же проступок є порушенням правил розрахунків і ведення касових операцій, тобто порядку здійснення фінансової діяльності. Контроль за виконанням подібних правил в наш час здійснюють органи державної податкової служби, саме вони і мають розглядати справи про їх порушення.

Для адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції важливе значення має належна кваліфікація протиправних діянь. Варто зазначити, що наукові основи кваліфікації адміністративних проступків вироблено ще недостатньо. Слід, на думку дисертанта, погодитись з О.І. Остапенко, який вважає, що зміст терміна „кваліфікація” зводиться до встановлення якісної характеристики явища або предмета, які визначаються. Термін „кваліфікація правопорушень” застосовується в юридичній науці у двоякому значенні: як логічний процес пізнання юридичної суті вчиненого у реальному житті протиправного діяння і як кінцеве судження, отримане в результаті процесу пізнання, що має юридичну оцінку вчиненого правопорушення. Кваліфікація за своєю суттю є не лише процесом пізнання, під час якого використовуються логічні форми мислення. Кваліфікація як висновок має форму умовиводу, за допомогою якого формується законодавча модель протиправних дій суб'єкта²[333].

Отже, кваліфікація адміністративних проступків – це встановлення ознак вчиненого діяння і співставлення їх з ознаками того чи іншого складу правопорушення з метою визначення відповідності, співпадання цих ознак і формулювання висновку про наявність або відсутність складу конкретного адміністративного правопорушення. Кваліфікацію слід розглядати також як найважливіший етап правозастосовчої діяльності³[239].

Кваліфікація адміністративних проступків є досить складним процесом, який має свої етапи та передумови. Останніми, зокрема, визнаються:

1) всебічне, повне і об'єктивне встановлення всіх фактичних обставин справи: з'ясується, чи мала місце протиправна дія, у вчиненні якої звинувачується винна особа;

встановлюється наявність у діях порушника складу проступку і відповідність його адміністративно-правовій нормі, яка передбачає відповідальність за вчинені протиправні дії; з'ясовуються мотиви вчинення протиправних дій та винність особи, а також обставини, які впливають на характер і ступінь адміністративної відповідальності; вивчаються дані, що характеризують особу порушника, характер і розмір заподіяної шкоди;

2) точно і достовірно визначення юридичного значення всіх фактичних обставин вчинених протиправних дій і особи порушника;

3) правильний вибір адміністративно-правової норми та з'ясування її змісту і значення¹[333]. Додамо також, що до зазначених передумов слід віднести попереднє з'ясування всіх законодавчих ознак того чи іншого адміністративного проступку, тобто кожен працівник міліції, який причетний до адміністративно-юрисдикційної практики, має чітко уявляти, які діяння визнаються правопорушеннями, які властивості вони мають, чим відрізняються від інших подібних діянь тощо. Отже, основною передумовою належної кваліфікації адміністративного проступку є точне визначення всіх ознак діяння, які характеризують його як проступок.

Наведений перелік адміністративних проступків, справи про які підвідомчі міліції, свідчить про те, що ознаками, за якими вони відрізняються один від одного, є практично всі ознаки, які входять до юридичного складу проступку. Проте для діяльності щодо їх кваліфікації ці ознаки мають неоднакове значення. Зокрема, така ознака як об'єкт посягання більше свідчить про характер шкідливості вчиненого діяння і на його кваліфікацію практично не впливає. Дуже рідко для встановлення наявності складу адміністративного проступку мають значення ознаки суб'єктивної сторони, та й то мають на увазі її факультативні ознаки – мотив і мета (ст. 44 КпАП передбачає відповідальність за вчинення ряду діянь щодо наркотичних засобів, якщо при цьому відсутня мета збуту, те ж саме встановлено ст. 176 щодо самогону, нарешті, ст. 132 визнає корисливу мету обов'язковою ознакою складу, який полягає у самовільному використанні транспортних засобів, машин і механізмів). В одному складі згадується умисел і необережність (умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності – ст. 198), але, оскільки названо обидві форми вини, для кваліфікації встановлення конкретної з них втрачає сенс.

Однією з основних ознак, які використовуються для формулювання складів адміністративних правопорушень загалом і тих, справи про які підвідомчі міліції, зокрема, є предмет проступку. Причому, це найрізноманітніші предмети матеріального світу, які в цивільному праві мають назву речей, до того ж, класифікуються за різними ознаками: засоби виробництва (машини і механізми – ст. 132 КпАП) і предмети споживання (спиртні напої – ст. 178); речі, вилучені з цивільного обігу (самогон та інші міцні напої домашнього вироблення – ст.ст. 176 і 177), обмежені в обігу (наркотичні засоби, психотропні речовини – ст. 44, вогнепальна, холодна, пневматична зброя і бойові припаси – ст.ст. 192, 194, 196) і не вилучені з обігу (транспортні засоби – 122³ та ін); речі, які споживаються (бензин та інші паливно-мастильні матеріали – ст. 161, спиртні напої тощо) і не споживаються (транспортні засоби, машини, механізми тощо); речі індивідуально визначені (транспортні засоби тощо) і речі, які мають родові ознаки (бензин, спиртні напої тощо) і т. ін.¹[391]

Ознаки об'єктивної сторони складу проступку мають найбільше значення для кваліфікації зазначених адміністративних правопорушень. Причому, це як основна її ознака, тобто діяння, так і факультативні. Зазначимо, що особливістю більшості складів адміністративних проступків, справи про які підвідомчі міліції, з точки зору об'єктивної сторони є те, що в багатьох випадках такий склад становить порушення (невиконання, недотримання) тих чи інших загальнообов'язкових правил – користування засобами транспорту, безпеки на транспорті, забезпечення безпеки дорожнього руху, схоронності вантажів, поведження зі зброєю тощо. У відповідних статтях КпАП подібні склади формулюються шляхом як простого наведення видів порушень тих чи інших правил (наприклад, в ст. 111 майже повністю перераховано види порушень правил безпеки польотів), так і закріплення бланкетної диспозиції (так, ст. 196 передбачає

відповідальність за порушення правил зберігання або перевезення зброї і бойових припасів, не деталізуючи ні види таких порушень, ні зміст зазначених правил).

Використовуються для формулювання об'єктивної сторони проступків, справи про які підвідомчі міліції, також оцінні поняття, правильне розуміння і використання яких є значною самостійною проблемою і правового регулювання адміністративної відповідальності, і практичної її реалізації. І хоча таких понять у формулюваннях зазначених складів вжито не дуже багато, все ж вони потребують підвищеної уваги. Наприклад, одним із оцінних понять є самовільність тих чи інших дій – самовільний проїзд у вантажних поїздах, самовільне без потреби зупинення поїзда (ст. 109 КпАП), самовільна перестановка плавучих і берегових засобів навігаційного обладнання, зв'язку і сигналізації (ст. 116²), самовільне використання транспортних засобів, машин чи механізмів (ст. 132). Як уявляється, під самовільністю в усіх перерахованих випадках слід розуміти виконання зазначених дій особою, яка не має на це права, без дозволу відповідної посадової особи¹[255].

Оцінні поняття використано також для формулювання складу такого поширеного адміністративного проступку як дрібне хуліганство, більше того, саме поняття дрібного хуліганства є оцінним. Зважаючи на те, що дрібне хуліганство є одним із найшкідливіших адміністративних проступків як взагалі, так і тих, справи про які розглядаються міліцією, на особливостях цього складу пізніше ми зупинимося детальніше.

Ще одне оцінне поняття використано в ст. 178 КпАП, в якій встановлено відповідальність за появу в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль. Склад проступку тут складає така поведінка особи, яка перебуває в стані сп'яніння, що становить явне порушення загальноприйнятих норм (непрстойні висловлювання чи жести, грубі вигуки, настирливе чіпляння до громадян тощо). Поведінка правопорушника, на відміну від дрібного хуліганства, є пасивною, тобто в його діянні відсутнє посягання на спокій, честь і гідність інших осіб¹[379].

Для формулювання об'єктивної сторони проступків, справи про які підвідомчі міліції, часто використовуються також її факультативні ознаки. Серед них можна назвати майнову шкоду та причинний зв'язок між нею та протиправним діянням (пошкодження залізничної колії, захисних лісонасаджень, снігозахисних загороджень та інших колійних об'єктів, споруд і пристроїв сигналізації та зв'язку – ч. 2 ст. 109 КпАП, пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів, стекол локомотивів і вагонів – ч. 1 ст. 110 тощо), місце вчинення проступку (громадське місце – ст.ст. 173 і 178, район аеродрому – ст. 111) та ін.

Окремо слід сказати про таку ознаку багатьох складів як повторність. Ця ознака, на відміну від розглянутих вище, є не початковою чи первісною, а належить до похідних. Тобто її наявність встановлюється вже після того, як буде встановлено основні ознаки проступку, які ми і називаємо первісними. В КпАП повторність в різних складах формулюється по різному, що створює додаткові труднощі в реалізації закону. Так, в ч. 2 ст. 164² мова йде про вчинення несвоєчасного здавання виторгу повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за таке ж порушення, тобто точкою відліку річного терміну тут є момент накладення стягнення. Складніше встановити цей момент для складів, закріплених ч. 2 ст. 178 (розпивання спиртних напоїв в громадських місцях повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення за такі ж дії) та ч. 2 ст.ст. 194 і 195 (порушення правил дозвільної системи особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке ж порушення). Проблема тут полягає в тому, від чого слід вести відлік річного терміну – з моменту накладення стягнення чи з моменту закінчення його виконання. Враховуючи правила ст. 39 КпАП, правильним слід визнати другий варіант, хоча в цьому випадку практично неможливо обмежити строк, протягом якого особа вважається підданою адміністративному стягненню, в тих випадках, коли стягнення з якихось причин не виконано, що буває досить часто.

В практичній діяльності міліції встановлення повторності часто пов'язано також з проблемою обліку вчинених правопорушень. З метою забезпечення виконання законодавства з цих питань в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, наприклад, Інструкція з організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, затверджена наказом МВС України від 25 лютого 1994 року № 91, передбачає ведення у відділеннях (відділах) ДАІ за місцем проживання порушника спеціальної Алфавітної книги.

Суттєве значення для кваліфікації багатьох адміністративних правопорушень, справи про які підвідомчі міліції, має встановлення такої ознаки їх складів як суб'єкт проступку, оскільки багато з них може бути вчинено тільки спеціальним суб'єктом. Як і в інших випадках, найчастіше тут мова йде про такого спеціального суб'єкта як посадова особа. На думку дисертанта, слід підтримати авторів, які вважають за необхідне в законодавстві про адміністративні правопорушення сформулювати визначення посадової особи¹[233]. На практиці, як правило, використовуються визначення, які закріплено в Кримінальному кодексі, а також в Законі України „Про державну службу”¹[20]. Ні перший, ні другий варіант за великим рахунком для адміністративно-юрисдикційної практики непридатний. В Кримінальному кодексі визначення закріплено для потреб саме цього Кодексу, тобто нема ніяких підстав використовувати його положення для якихось інших відносин. В Законі ж „Про державну службу” визначення посадової особи сформульовано лише щодо державних службовців, а суб'єктами адміністративної відповідальності є будь-які посадові особи, в тому числі ті, які працюють в недержавних організаціях. До того ж останнє визначення має суттєві недоліки, на що зверталась увага в літературі²[112].

До спеціальних суб'єктів зазначених адміністративних проступків крім посадових осіб належать також землекористувачі або землевласники ділянок, на яких виявлено дикорослі коноплі або мак (ст. 106¹ КпАП), водії транспортних засобів, пішоходи, велосипедисти, возії щодо ряду порушень правил дорожнього руху (ст.ст. 125-127, 132), особи, відповідальні за здавання виторгу, які допустили несвоєчасне здавання виторгу (ст. 164⁴), працівники торговельних підприємств (організацій), які порушили порядок продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 194), будь-які працівники підприємств, установ, організацій в разі порушення правил зберігання або перевезення зброї і бойових припасів, якщо на них покладається виконання таких правил (ст. 195), іноземці і особи без громадянства, які порушили правила перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203).

Отже, здійснений аналіз особливостей кваліфікації адміністративних проступків, справи про які підвідомчі міліції, свідчить про складність і багатогранність цієї проблеми. Це пояснюється як великою кількістю таких правопорушень, так і значними відмінностями, які між ними існують. Підкреслимо, що ми не ставимо за мету детальний аналіз ознак складів всіх зазначених проступків, оскільки за обсягом він може скласти (і вже склав¹[238]) самостійний предмет дослідження. Все ж вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати склад одного такого проступку, а саме дрібного хуліганства. Цей проступок займає особливе місце в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції як завдяки своїй поширеності²[105], так і з огляду на його підвищену суспільну шкідливість та складність кваліфікації.

Дрібне хуліганство, посягаючи на громадський порядок, з об'єктивної сторони становить активну поведінку людини, яка вчиняє такі дії як нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян або інші дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян. Характеризуючи склад дрібного хуліганства, стаття 173 КпАП не наводить конкретних ознак протиправної поведінки. Тільки одне з цих діянь можна визнати відносно визначеним – нецензурну лайку в громадському місці, адже якісь чіткі критерії цензурності чи нецензурності лайки відсутні. В інших випадках використовуються узагальнюючі та оцінні поняття – “образливе”, “подібні дії”, “спокій громадян”. Практикою напрацьований певний перелік таких діянь.

Образливе чіпляння до громадян виявляється в активних, нав'язливих діях, що принижують честь і гідність інших осіб і порушують їх спокій³[111]: нав'язування публічної розмови, яка принижує людську гідність; настирливе смикання чи насильницьке утримування за одяг, руки; демонстративний зрив головного убору; навмисне перегороджування входу (виходу); пускання в лице диму від сигарет та інші дії⁴[117]. До інших проявів дрібного хуліганства, які законодавець визначив терміном "інші подібні дії", можна віднести також насильницьке вторгнення в громадські місця всупереч забороні осіб, покликаних стежити за порядком, грубе порушення черг, що супроводжується образою громадян і проявом неповаги до них, нанесення написів чи малюнків нецензурного змісту, справляння природних потреб в громадському місці тощо. Все ж слід погодитися з думкою, що законодавче формулювання поняття дрібного хуліганства дозволяє „підганяти” під нього найрізноманітніші відхилення від загальноприйнятих норм поведінки, що іноді може бути пов'язано з порушенням законності¹[239].

Більшість діянь, які утворюють склад дрібного хуліганства, вчиняється тільки в громадських місцях, для них необхідне публічне сприйняття. До громадських місць належать ті, де складаються, змінюються і припиняються прилюдні відношення людей (вулиці, площі, парки, підприємства, міський транспорт тощо)²[104]. Це можуть бути місця постійного чи періодичного спілкування людей, а також тимчасові громадські місця³[105]. Однак, цей проступок може вчинятися і потай, але з розрахунку на те, що виражена в ньому зневага до суспільства чи людської гідності стане згодом відома, наприклад, нанесення нецензурних написів і зображень на стіни, огорожі, псування вночі газонів, квітників тощо⁴[117].

Таким чином, ні місце вчинення діяння, ні публічність не є обов'язковими ознаками хуліганського прояву, хоча вони і слугують важливими обставинами для встановлення мотиву і мети дій правопорушника. Разом з тим часто публічність як факультативна ознака є вирішальною для кваліфікації хуліганського прояву. Громадське місце, як обов'язкова ознака вчинення дрібного хуліганства, передбачена ст.173 КпАП тільки при нецензурній лайці. Для кваліфікації як дрібне хуліганство "інших подібних дій" необхідно встановити порушення громадського порядку чи порушення спокою громадян, що є питанням конкретного факту. Для кваліфікації як дрібне хуліганство такого діяння як образливе чіпляння до громадян необхідно встановити, що воно ображає гідність конкретних громадян і громадську мораль, що теж є питанням факту і має оцінюватися в кожному конкретному випадку.

Дрібне хуліганство є проступком з формальним складом, відповідно, для нього не передбачено настання шкідливих наслідків. Сам факт порушення громадського порядку вже утворює закінчений проступок. Дрібне хуліганство може бути вчинено як із прямим, так і непрямым умислом¹[255]. Його необхідно відрізнити від інших порушень громадського порядку, які тягнуть адміністративну відповідальність (порушення тиші в громадських місцях, появи в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, тощо).

На закінчення зазначимо, що правильна кваліфікація адміністративних проступків посадовими особами міліції сприяє: використанню з урахуванням особливостей конкретних протиправних дій адміністративного законодавства і його норм у точній відповідності до вчиненого діяння; повному, вичерпному застосуванню необхідних адміністративно-правових норм для характеристики протиправних дій; зміцненню законності в охороні суспільних відносин чинним адміністративним законодавством; формуванню основи для об'єктивної і точної адміністративної статистики; виробленню і здійсненню заходів профілактики адміністративних правопорушень²[333].

4.4 Проблемні питання здійснення міліцією провадження в справах про адміністративні проступки

Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції здійснюється в певних процесуальних формах, закріплених нормами законодавства про адміністративні правопорушення, які в сукупності становлять процесуально-правовий інститут провадження в справах про зазначені правопорушення. Хоча поняття юрисдикції пов'язується виключно із розглядом і вирішенням справ, про що раніше йшла мова, все ж справу не може бути розглянуто без попередньої її підготовки. Особливо це стосується адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Якщо юрисдикційна діяльність, наприклад, судів або адміністративних комісій полягає саме і виключно у розгляді справ, які для них вже підготували інші суб'єкти (в тому числі міліція), то для міліції таких справ ніхто не готує, всі матеріали, всі процесуальні документи складають посадові особи самої міліції, вони ж виконують всі процесуальні дії, як безпосередньо пов'язані з розглядом справи, так і спрямовані на збирання і фіксацію доказів, а також на виконання прийнятого рішення.

Таким чином, цілком логічно поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції розширити до меж діяльності щодо здійснення всього провадження в справах про адміністративні правопорушення¹[238]. Ця діяльність полягає у виявленні адміністративних правопорушень, зборі і перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді справ з винесенням відповідних постанов та їх виконанні²[359].

В адміністративно-правовій літературі єдине розуміння сутності зазначеного провадження до нашого часу відсутнє. Зокрема, В.К. Колпаков спочатку визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як правовий інститут, в рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень, а потім розглядає його як різновид виконавчо-розпорядчої діяльності³[266]. Як систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють порядок, форми і методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості щодо порушення і розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних справедливих заходів адміністративної відповідальності та їх виконання, розглядає провадження в справах про адміністративні правопорушення також І.О. Галаган¹[186].

Більшість же авторів (О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, С.Т. Гончарук, Л.В. Коваль, М.М. Тищенко та ін.²[144; 359; 112; 168; 105; 250]) визначають це провадження через поняття адміністративно-процесуальної діяльності, тобто як низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках – і інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Думається, що в наведених твердженнях нема протиріччя, і слід погодитися з М.Я. Масленніковим, на думку якого будь-яке провадження в юридичному процесі, в тому числі і в адміністративно-юрисдикційному, потрібно розглядати в двох аспектах – як процесуально-правовий інститут і як структурну частину відповідного виду процесу³[305]. Разом з тим не слід, як уявляється, розривати норми єдиного інституту адміністративної відповідальності, тобто норми, які регулюють провадження в справах про адміністративні правопорушення, – це, на думку дисертанта, не самостійний адміністративно-правовий інститут, а процесуальна частина крупнішого утворення – інституту адміністративної відповідальності. Зараз важко собі уявити законодавство про адміністративні правопорушення розрізненим, коли процесуальні норми закріплені окремо від матеріальних.

В зазначеному законодавстві накопичилось чимало проблем, на що зверталася увага в проекті Концепції реформи адміністративного права України, розробленому в 1998 р. групою провідних вчених-адміністративістів; вони стосуються також і процесуальних норм. Останнім часом активізувалась робота над підготовкою проекту нового КпАП, провадженню в справах про адміністративні правопорушення в ньому

передбачається присвятити спеціальну частину, в якій багато норм буде присвячено визначенню відповідних повноважень міліції. Робота над новим Кодексом дає гарну можливість вирішити ряд проблемних питань провадження в справах про адміністративні проступки, і цією можливістю слід належним чином скористатися.

В першу чергу потребують більш повного законодавчого закріплення *принципи провадження*, яким в чинному КпАП, як уявляється, приділена недостатня увага¹[103]. Як відзначається в проекті Концепції реформи адміністративного права, із закріплених в Конституції України принципів судочинства до адміністративно-юрисдикційного провадження за аналогією можна застосувати принципи законності, рівності всіх учасників процесу, забезпечення доказів вини, права на захист. Необхідність дотримання цих принципів впливає і з інших конституційно-правових норм – статей 6, 8, 24 Конституції України. Але і це, на думку авторів Концепції, не всі принципи. Деякі принципи провадження в адміністративних справах можна вивести з інших конституційних положень: наприклад, право на правову допомогу (ст. 59), на користування рідною мовою в адміністративному процесі (ст. 10) тощо.

Отже, основу адміністративно-юрисдикційного провадження мають становити насамперед такі вихідні положення і організаційно-правові засади, які базуються на нормах Конституції і закріплені безпосередньо в законодавстві про адміністративні проступки у вигляді норм права, що визначають зміст і форму всього провадження, захищаючи при цьому права і свободи громадян, інтереси держави²[239]. Врахування і виконання зазначених вимог є безпосереднім обов'язком суб'єктів юрисдикції, в тому числі посадових осіб міліції.

В наш час, як уявляється, потрібен принципово новий погляд на визначення системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, в першу чергу тих, які забезпечують захист прав громадян та інших суб'єктів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки повинна передувати розробка науково обґрунтованих і чітко сформульованих положень, спрямованих на захист громадян та юридичних осіб від необґрунтованого притягнення до адміністративної відповідальності. Усі ці принципи мають бути «робочими», тобто такими, порушення яких тягне незаконність постанови з усіма її наслідками.

В літературі з приводу системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення висловлювались різні думки. Так, Д.М. Бахрах до принципів цього провадження відносить забезпечення законності; досягнення об'єктивної істини; право на захист; презумпцію невинуватості; рівність громадян перед законом; гласність провадження, широку участь громадськості; оперативність¹[359]. На думку дисертанта, участь громадськості і оперативність є лише теоретичними принципами провадження, їх недодержання не впливає на законність рішення по справі. С.Т. Гончарук називає ті ж принципи (за винятком оперативності), а також виділяє ще публічність (офіційність), змагальність сторін, охорону інтересів особи і держави, економічність і ефективність процесу²[201]. Останні два принципи, як уявляється, належать до загальних принципів адміністративного процесу, конкретного юридичного вираження вони не мають, а змагальність в даному провадженні виявляється лише частково. Змагального характеру процедури реалізації юридичної, в тому числі адміністративної відповідальності (особливо на стадії підготовки рішення в справі про правопорушення) додає здійснення права на захист. Першочергове завдання змагальності – не тільки особливий захист прав особи, яка опинилася під впливом правоохоронних органів, зокрема, міліції, але і досягнення істини в справі про правопорушення.

Окремо слід сказати про принцип публічності (офіційності). Його роль полягає не лише в тому, що держава самостійно, за свій рахунок вживає всіх заходів, необхідних для припинення адміністративних проступків, розгляду справи, притягнення винних до відповідальності і виконання постанови по справі, але і в тому, що він закріплює обов'язок

за представниками держави порушувати справи про адміністративні проступки у всіх випадках їх вчинення. Відповідно до чинного КпАП, в разі отримання відомостей про вчинене правопорушення органи виконавчої влади мають право самостійно вирішувати – порушувати адміністративне провадження чи ні. Прийняття і перевірка повідомлення про адміністративний проступок, порушення і розгляд справи, винесення постанови має стати обов'язком органів держави, що буде гарантією розгляду справ, виключить свавілля з боку чиновників, дозволить запобігти ігноруванню адміністративних проступків, яке на сьогодні має місце досить часто. Закріплення в КпАП принципу публічності провадження у справах про адміністративні проступки забезпечить невідворотність адміністративної відповідальності, дозволить посилити охорону прав і свобод громадян та інших суб'єктів права, які було порушено цими проступками.

Недостатньо повно, як уявляється, в КпАП закріплено принцип гласності провадження у справах про адміністративні проступки. В ст. 249 КпАП вказується лише на відкритість розгляду справи про адміністративне правопорушення. На інших же стадіях провадження представники громадськості, засобів масової інформації, потерпілий не наділені правом спостерігати за виконанням процесуальних дій, а також правом на отримання інформації про такі дії. Це знижує ефективність громадського контролю за діяльністю посадових осіб, зменшує виховний і попереджувальний вплив адміністративної відповідальності, створює можливості для різних зловживань. Провадження у справах про адміністративні проступки є частиною адміністративного процесу і різновидом адміністративної діяльності держави. Тому приховування інформації про дії, які виконуються, не тільки недоцільне (на відміну від кримінального процесу, де таємниця слідства часто викликана об'єктивними причинами), але і суперечить принципам державного управління, положенням Конституції та інших законів (наприклад, “Про інформацію”, “Про державну таємницю” тощо). Тому можна підтримати пропозицію про необхідність надання можливості представникам громадськості і потерпілому знайомитися з усією інформацією, яка є у справі, а також брати участь у здійсненні окремих процесуальних дій¹[379].

А.С. Васильєв називає лише два принципи провадження: об'єктивної істини і забезпечення права на захист, відносячи презумпцію невинуватості лише до умов реалізації права на захист²[168]. На думку дисертанта, принцип презумпції невинуватості є одним з найважливіших самостійних принципів провадження, який має суттєве значення для забезпечення прав і свобод громадян, які притягуються до адміністративної відповідальності. В чинному КпАП він виражений тим, що до винесення постанови по справі в більшості випадків особа називається не правопорушником, а особою, яка притягується до адміністративної відповідальності. Проте цього, як уявляється, для правового регулювання зазначеного принципу недостатньо, оскільки поняття презумпції невинуватості набагато ширше і містить ряд правил, недотримання яких порушує права і свободи громадян. Основним правилом тут є те, що будь-яка особа, винність якої не доведена у встановленому законом порядку і не підтверджена звинувачувальним актом органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, є невинуватою і не може бути покарана. З цього правила витікають і інші: ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча й має на це право, обов'язок доведення покладено на сторону, яка звинувачує; всі сумніви тлумачаться на користь особи, яку звинувачують; недоведене звинувачення одночасно є доведеною невинуватістю особи. Тому закріплення в КпАП даного принципу дозволить захистити громадян від необґрунтованих втручань в їх особисте життя.

З аналізу сутності презумпції невинуватості А.С. Васильєв робить ще й логічний висновок про те, що вирішення завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом доказування, яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення і дослідження доказів¹[168], хоча можна зауважити, що моментом встановлення і доведення вини особи провадження не закінчується, адже до нього входить також провадження щодо виконання прийнятого рішення.

Інколи в літературі система процесуальних принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення не визначається, хоча зазначається, що ці принципи діють специфічно і не в повному обсязі. Це стосується таких принципів як гласність (найчастіше під час розгляду справи присутні лише порушник і посадова особа, яка її вирішує), безпосередність (проте рішення нерідко приймається лише на підставі дослідження письмових матеріалів, особливо коли справа розглядається за відсутності порушника), змагальності (але в провадженні нема обов'язкової участі представника звинувачення, адвоката, не завжди присутній порушник) тощо²[417].

Отже, підсумовуючи сказане щодо принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, зазначимо, що в чинному КпАП, на жаль, вони найчастіше як принципи не визначені, хоча той факт, що це має бути зроблено, на думку дисертанта, не підлягає сумніву. Правда, йдеться не про всі принципи, властиві цьому провадженню, а лише про ті з них, які впливають на законність постанови по справі. Тобто такі принципи розгортаються в цілу систему вимог, порушення яких тягне визнання постанови незаконною. Недостатньо при цьому тільки закріпити принципи провадження, весь зміст процесуальної частини має відповідати їх вимогам.

Це, зокрема, такі принципи як законність, розгляд справи про адміністративний проступок на засадах рівності громадян, презумпція невинуватості, забезпечення права на захист, встановлення об'єктивної (матеріальної) істини, публічність (офіційність), гласність (відкритість) розгляду справи, безпосередність, самостійність і незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції в прийнятті рішень і підкорення їх тільки закону, національна мова провадження.

Під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності працівники міліції постійно стикаються з різними особами, які так чи інакше причетні до здійснення провадження в справі про адміністративне правопорушення, тобто особами, які беруть участь у цьому провадженні. Визначення і закріплення системи, розвиток правового статусу *учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення* становлять самостійний блок проблем удосконалення цього провадження. Варто зауважити, що термін „учасники провадження” ми розуміємо широко, тобто як всю сукупність осіб, які якимось чином причетні до його здійснення. В літературі інколи можна зустріти критику, незгоду з таким визначенням зазначених осіб і твердження про доцільність використання з цією метою терміна „суб'єкти провадження”, який, мовляв, є ширшим від поняття учасників¹[242]. Не вдаючись до суперечок, зазначимо, що і перший, і другий терміни законодавчого значення не мають, використовуючи їх, необхідно лише точно зазначити розуміння змісту терміна.

В літературі наводяться різні класифікації учасників провадження в справах про адміністративні проступки²[266], проте найбільше практичне значення, як уявляється, має поділ їх на дві великі групи: органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, в тому числі міліція (їх ще називають суб'єктами адміністративної юрисдикції¹[128]), правовому статусу яких присвячено окремий розділ КпАП, і особи, які беруть участь в цих справах (особи, перераховані в гл. 21 КпАП).

Варто зазначити, що визначення системи органів та посадових осіб, яким має бути надано право розглядати справи про адміністративні проступки, є проблемою не тільки адміністративно-правовою, але і проблемою формування правової держави в цілому. Очевидно, що зазначена система в наш час надмірно розширена, до неї постійно включаються нові органи і посадові особи. До того ж, велика кількість справ про адміністративні правопорушення розглядається різними посадовими особами, які не мають юридичної освіти, а тому часто некваліфіковано, допускаються упередженість і суб'єктивізм, порушення вимог законності притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

Проведений спеціальний науковий аналіз проблем функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні дозволив дослідникам зробити висновок про недоцільність механічного збільшення чи зменшення системи цих суб'єктів²[128]. Її оптимізація передбачає формування системи на основі функціонального та міжгалузевого принципів (це стосується спеціалізованих органів), при цьому галузевий принцип має використовуватися для формування внутрішньоструктурних підрозділів, зокрема, міліції. Серед основних тенденцій розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні можна виділити зміну загальних її розмірів (оптимальна мінімізація суб'єктів); усунення дублювання в процесі діяльності; обмеження кола суб'єктів, уповноважених застосовувати найбільш „репресивні” заходи адміністративного стягнення; перегляд законодавчого закріплення підвідомчості справ про ряд адміністративних проступків тощо.

Посилення захисту прав осіб, які беруть участь у зазначеному провадженні, є також однією з основних проблем, якою постійно мають опікуватися посадові особи міліції під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності¹[407]. Мова йде, перш за все, про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. До числа проблем захисту її прав можна віднести, зокрема, регулювання участі захисника у провадженні.

В наш час ст.271 КпАП визнає можливість участі у провадженні як захисника адвоката або іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Останнє формулювання, яким КпАП було доповнено відповідно до рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 в справі про право вільного вибору захисника, на думку дисертанта, так і не забезпечило відповідність ст. 268 КпАП вимогам ст. 59 Конституції України. Остання передбачає, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав, тобто він може обрати таким захисником навіть особу, що не є фахівцем у галузі права. У зв'язку з цим необхідно, як уявляється, запозичити з цивільного процесуального законодавства інститут представництва і закріпити в КпАП право особи запросити для участі в провадженні як представника своїх інтересів будь-якого громадянина, незалежно від його освіти та кваліфікації.

Важливим є питання про момент допуску адвоката чи іншого фахівця у галузі права до участі в провадженні в справі про адміністративне правопорушення. В літературі невиправдано, на думку дисертанта, робиться висновок про те, що адвокат може брати участь у провадженні в справі з моменту затримання порушника²[250] або з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення³[255]. Тут скоріше бажане видається за дійсне, адже і в ст. 268, і в ст. 171 КпАП мова йде про участь адвоката, іншого фахівця в галузі права у розгляді справи про адміністративне правопорушення. Проте в цілому ряді випадків до такої особи може застосовуватися адміністративне затримання, термін якого може бути досить тривалим. Таким чином, особа, затримана в адміністративному порядку, може тривалий час бути позбавленою волі і не мати можливості користуватися юридичною допомогою фахівця. Тому слід погодитися з висловленою точкою зору, відповідно до якої ряд норм КпАП, які стосуються прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності, необхідно і надалі розвивати і доповнювати¹[416].

Отже, в наш час адвокат чи інший фахівець в галузі права може брати участь лише у розгляді справи про адміністративний проступок, тобто бути присутнім на засіданні. Разом з тим з метою реального захисту прав громадян слід забезпечити його участь з моменту складення протоколу або затримання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Ми підтримуємо думку про те, що право на допомогу адвоката має бути надано особам, затриманим за вчинення ряду адміністративних правопорушень, зокрема, дрібного хуліганства (ст. 173 КпАП), злісної непокори (ст. 185), порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1), торгівлі з рук у невстановлених місцях (ст. 160) і деяких інших. В цих випадках порушники утримуються в спеціально відведених приміщеннях до розгляду

справи начальником (заступником начальника) міськрайвідділу чи суддею і тому потребують підвищених гарантій дотримання їх прав і свобод²[401].

Проблемним в наш час є також визначення обсягу прав і обов'язків адвоката чи іншого фахівця у галузі права, якими вони наділені в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Справа в тому, що в ст. 171 КпАП перелік цих прав і свобод не вичерпний, відкритий. Зазначається, зокрема, що він має право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, та від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також інші права, передбачені законами України. Якщо щодо адвоката «інші права, передбачені законами України», це права, закріплені Законом «Про адвокатуру», то визначити обсяг прав іншого фахівця практично неможливо. У зв'язку з цим доцільно в ст. 171 КпАП прямо навести положення зазначеного Закону.

Беручи участь у розгляді справи, адвокат чи інший фахівець в галузі права представляє особу, що його запросила, але не замінює її, а діє в процесі поряд з нею. Зазначимо, що в Законі України «Про адвокатуру» (ст. 6) адвокату надано досить широкі права, їх використання дозволяє якнайповніше виконати доручення громадянина. Саме це і має враховуватись під час визначення прав захисника у справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до ч. 1 ст. 271 КпАП, постанову по справі адвокат чи інший фахівець в галузі права може оскаржити тільки за дорученням особи, що його запросила, і тільки від її імені. Ми дозволимо собі не погодитися з точкою зору О.І. Ульянова, який вважає недоцільним забороняти адвокату чи іншому фахівцеві в галузі права самостійно реагувати на неправомірні дії органу (посадової особи). Він пропонує внести зміни до ст. 287 КпАП, наділивши правом оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення не тільки особу, щодо якої її винесено, і потерпілого, але і адвоката як учасника адміністративного процесу, як представника інституту захисту прав і свобод, законних інтересів громадян¹[416]. Ми вважаємо, що адвокат чи інший фахівець в галузі права повинен діяти в інтересах особи, яка його запросила для участі в процесі. Інакше законодавець, наділяючи адвоката чи іншого фахівця в галузі права такими широкими повноваженнями, може спровокувати ситуацію, коли його дії будуть суперечити волі особи, інтереси якої представляє адвокат, якщо ця особа з якихось причин не бажає оскаржувати постанову по справі.

На жаль, КпАП не передбачає порядок заміни адвоката, не вирішено також ряд інших питань, пов'язаних з його участю у провадженні: хто повинен сповіщати адвоката про місце і час розгляду справи про адміністративне правопорушення? Яким чином? За скільки днів до безпосереднього розгляду справи? Всі ці питання також необхідно врегулювати в КпАП.

Для встановлення режиму законності необхідно сконцентрувати увагу не тільки на гарантіях прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, але і на гарантіях, наданих особі, якій правопорушенням заподіяно моральну, фізичну чи майнову шкоду, тобто потерпілому. Як справедливо зазначає С. Тараненко, держава має турбуватися не тільки про правопорушників, але і про тих, хто потерпів від вчинених ними діянь. Останнім же часом розвиток адміністративно-процесуальних норм відбувається в напрямку захисту прав насамперед осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Так, в чинному законодавстві не закріплено право потерпілого користуватися допомогою адвоката, на відміну від особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Тобто це явна дискримінація прав окремих учасників процесу¹[401].

Слід додати, що чинний КпАП не містить положення про те, хто, коли і де (в якому акті) визнає конкретну особу потерпілою. За потерпілим не закріплено також право вимагати порушення провадження про адміністративний проступок, право подавати

докази, право виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, право оскаржити процесуальні дії посадових осіб (крім винесеної постанови) тощо. Потерпілий може реалізувати деякі з цих прав, посилаючись на Конституцію України, численні закони і підзаконні, особливо відомчі, нормативні акти. Але це тільки заплутує провадження, ускладнюючи і сповільнюючи процес розгляду справи, а значить і поновлення потерпілого у його правах, порушених адміністративним проступком. Не треба забувати, що постанова по справі про адміністративний проступок є беззаперечним доказом, який в подальшому допоможе громадянину поновити порушені права, відшкодувати заподіяну шкоду. Тому доцільно всі права потерпілого визначити в одній статті КпАП, причому значно розширивши їх коло. Це дозволить потерпілому, захищаючи свої права, бути активним учасником провадження. Як мінімум, в ст. 269 КпАП права потерпілого має бути закріплено в такому ж обсязі, в якому в ст. 268 КпАП це зроблено щодо порушника.

В правовому регулюванні обов'язків свідка слід відзначити проблему забезпечення не тільки правдивості пояснень, але і самої участі його в провадженні. За винятком випадків виклику свідка до суду, коли його явка забезпечується засобами адміністративної відповідальності (ст.185-3 КпАП), змусити свідка належним чином виконати свої обов'язки практично неможливо. На думку дисертанта, адміністративну відповідальність слід передбачити за злісне ухилення свідка від явки за викликом будь-якого суб'єкта адміністративної юрисдикції, а також за відмову давати пояснення та неправдиві пояснення. Приблизно те ж саме можна сказати також про забезпечення участі у провадженні перекладача.

КпАП передбачає можливість участі у провадженні в справі про адміністративне правопорушення такого учасника як експерт, проте питання призначення і проведення експертизи не регулює. На думку дисертанта, слід погодитися з сформульованою в літературі пропозицією про необхідність усунення цього недоліку і врегулювання зазначених питань¹[171].

Закріплення в законодавстві про адміністративні правопорушення потребують, на думку дисертанта, обставини, які виключають участь у провадженні ряду учасників, а також можливість заявлення відводів і самовідводів. Мова йде про посадових осіб, які розглядають справи, в тому числі і міліції, захисників, експертів, перекладачів, на що звертається увага в проекті Концепції реформи адміністративного права. На думку дисертанта, це питання слід вирішити приблизно так само, як це зроблено в Кримінально-процесуальному кодексі (ст.ст.54-63), тобто маються на увазі випадки, коли виникають сумніви в об'єктивності і неупередженості учасника¹[314].

Нарешті, слід звернути увагу на проблему відшкодування потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам витрат, яких вони зазнали у зв'язку з явкою в орган міліції (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Йдеться про збереження за ними середнього заробітку за місцем роботи за час їх відсутності у зв'язку з такою явкою. На думку дисертанта, в ст. 275 КпАП мова має йти не про збереження заробітку, а про його відшкодування за рахунок держави. Раніше, коли громадяни одержували заробітну плату на підприємствах, в установах та організаціях, які були виключно державними (колгоспи в цьому плані мало від них відрізнялися), його виплата, по суті, здійснювалась із державних коштів, тобто не було принципової різниці, з якого джерела цей заробіток відшкодовувався. В наш же час все більше юридичних осіб засновується на колективній або приватній власності, на які в цих випадках фактично покладається виконання державних зобов'язань, оскільки, як зазначалося, одним із основних принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення є публічність (офіційність), зміст якого передбачає, що це провадження здійснюється від імені держави і за її рахунок.

Як справедливо зазначається в літературі, діяльність учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації їх прав та обов'язків. Весь

процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати *стадіями*²[266], інколи – процедурами³[250]. Сказане цілком стосується адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. В літературі в основному використовується визначення стадії провадження, сформульоване Д.М. Бахрахом, який розуміє під нею таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості¹[148]. Проте найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження, на думку дисертанта, поки-що сформулювали О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, які зазначають, що процесуальна стадія становить відносно 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 актах²[144].

Погоджуючись в основному з наведеним визначенням, зазначимо, що, на жаль, не всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення одержали закріплення в КпАП. Але з'ясуємо спочатку питання про види цих стадій. В більшості літературних джерел останніх років називається чотири стадії зазначеного провадження. На першій стадії з'ясовуються факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. На другій стадії відповідний суб'єкт розглядає матеріал і приймає постанову, яку на третій стадії може бути або оскаржено громадянином, або опротестовано прокурором, або переглянуто з ініціативи вищого органу. Третя 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). Розбіжності переважно стосуються назв стадій, причому, найбільше їх щодо назв двох з них – першої і третьої.

Початкова стадія має два основні варіанти назви: адміністративне розслідування³[359; 266; 242; 250; 168] або порушення справи про адміністративний проступок⁴[112; 144; 248]. Проте, і той і інший варіанти викликають заперечення. Перш за все, термін «розслідування» має певне кримінальне забарвлення, його використання є зручним, але не зовсім коректним. До того ж, розслідувати справу неможливо, якщо її не порушено. Що ж стосується другої назви, то вона, як уявляється, є дещо незавершеною, оскільки одним тільки порушенням справи не буде досягнуто завдань цієї стадії. На думку дисертанта, правильно цю стадію слід назвати «порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин», адже «розслідування», яке відстоюють деякі автори¹[105], полягає саме в попередньому з'ясуванні обставин справи.

Щодо назви другої стадії можна відзначити однаковість авторів: в більшості випадків вона називається розглядом справи про адміністративний проступок і винесенням постанови по ній, інколи використовується скорочена назва «розгляд справи», хоча зміст в неї вкладається той самий. Те ж саме можна сказати і про завершальну стадію провадження, яка в усіх джерелах називається однаково – виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Третя, альтернативна стадія провадження в літературі називається або переглядом постанови²[359; 266; 242], або оскарженням чи опротестуванням постанови³[112; 144], і лише інколи ці дії поєднуються⁴[417]. На думку дисертанта, найбільш прийнятною є остання позиція, і третю стадію провадження слід назвати «оскарження (опротестування) і перегляд постанови по справі про адміністративний проступок».

Розглянувши питання про сутність та види стадій провадження в справах про адміністративні проступки, зазначимо, що цей аналіз був необхідним для формулювання пропозицій до структурної побудови процесуальної частини майбутнього КпАП України. Як уявляється, ця частина має будуватися саме із врахуванням стадій провадження. Тобто

всі структурні підрозділи (найкраще, щоб це були розділи) процесуальної частини, крім загальних питань, мають відповідати кожній із зазначених стадій і навіть більше того – мати таку ж назву. Це дозволить дещо покращити логічну побудову КпАП, вирішити деякі питання, які в наш час Кодексом не врегульовано, нарешті, зробити КпАП зручним для користування.

Про проблеми визначення деяких загальних питань провадження в справах про адміністративні проступки та закріплення системи і правового статусу його учасників вище вже було сказано. Розглянемо тепер особливості та перспективи регулювання стадій чи процедур зазначеного провадження в КпАП України, проблеми здійснення таких процедур посадовими особами міліції.

Насамперед, більш детальної регламентації потребують дії, які здійснюються на *стадії порушення справи і попереднього з'ясування її обставин*. Ця проблема безпосередньо і насамперед стосується міліції, адже саме її працівники порушують більшість справ про адміністративні проступки і здійснюють підготовчі дії на першій стадії провадження. Сьогодні зазначена стадія обмежена визначенням порядку застосування заходів припинення, спрямованих на забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки, і порядку складення протоколу про адміністративний проступок. В КпАП відсутні норми, які регламентували б процесуальну діяльність, спрямовану на забезпечення прав учасників провадження (наприклад, порядок розгляду клопотання), на збирання і закріплення доказів тощо. Окремі положення КпАП застаріли, деякі з них не відповідають Конституції України, що ускладнює, а в окремих випадках унеможлиблює застосовування адміністративної відповідальності.

Передусім, в КпАП має бути визначено підстави та приводи порушення провадження. Єдиною фактичною підставою порушення провадження є наявність в діянні особи складу адміністративного проступку. Проте самої лише фактичної підстави недостатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього необхідна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративний проступок має бути ще й привід. Такими приводами в КпАП слід, на думку дисертанта, визнати: 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. Закріплення в КпАП звернення громадян як приводу до порушення провадження стане однією з гарантій того, що їх права будуть захищені.

Особливе значення в процесуальній діяльності міліції має такий привід як безпосереднє виявлення порушення працівником міліції. Він відрізняється від інших приводів насамперед тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою працівника, який здійснює нагляд за виконанням відповідних правил. Зазначений привід має деякі особливості. По-перше, безпосередній розсуд працівника ніде не фіксується і тому не завжди підлягає контролю. По-друге, припущення про порушення виникає тільки у свідомості цього працівника. У випадку непідтвердження такого припущення нема необхідності офіційно спростовувати його винесенням якогось спеціального документа. Разом з тим в ряді випадків виникають проблеми із забезпеченням доказів вчинення проступку, оскільки часто при цьому присутні тільки працівники міліції, що нерідко дає привід необґрунтовано ставити під сумнів факт його вчинення.

Найважливішим документом, який складається на стадії порушення справи і попереднього з'ясування її обставин є протокол про адміністративний проступок. Ми не поділяємо точку зору деяких авторів про те, що складення протоколу є процесуальним моментом порушення справи¹[186; 305; 239], протокол скоріше, як справедливо зазначається в літературі²[417], можна порівняти з обвинувальним висновком в

кримінальному процесі, тобто в ньому вже фіксуються результати попереднього з'ясування обставин справи. Ще до складення протоколу може бути виконано ряд процесуальних дій – опитування свідків, потерпілих, застосовано заходи забезпечення провадження тощо. Отже, протокол можна вважати процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення справи і попереднього з'ясування її обставин.

Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Від того, наскільки грамотно його складено, залежить правильність розгляду справи по суті та обґрунтованість прийнятого рішення. Закон досить повно визначив перелік відомостей, які має бути відображено в протоколі. Ще детальніше порядок складення протоколу працівниками міліції врегульовано в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом МВС України від 22 лютого 2001 року № 185. Проте зазначена детальність зовсім не означає, що в Інструкції вирішено всі проблеми. Зокрема, в закріпленому нею зразку бланку протоколу про адміністративне правопорушення варто було б, на думку дисертанта, безпосередньо перерахувати права та обов'язки, які оголошуються особі, щодо якої складається протокол. Тим більше, що в цій же Інструкції саме так вирішено зазначене питання у зразковій протоколу про порушення правил пожежної безпеки.

Особливе значення під час складення протоколу має викладення обставин вчиненого правопорушення¹[306], від якого в подальшому буде залежати правильна кваліфікація діяння і застосування до порушника відповідних заходів впливу. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена наказом МВС України від 22 лютого 2001 року № 185 (п. 2.6), передбачає, що при викладенні обставин правопорушення вказуються число, місяць, рік, час його вчинення, суть правопорушення, які саме протиправні дії вчинила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Додамо також, що викладення обставин вчинення проступку має також залежати від його виду, тобто в протоколі описуються об'єктивні і суб'єктивні ознаки діяння, за якими вони і відрізняються одне від одного.

Звернемо увагу ще на одну проблему, породжену невірним, як уявляється, тлумаченням ст. 256 КпАП. Мається на увазі ставлення деяких суддів до протоколів про адміністративні правопорушення, складені працівниками міліції. Дослідження матеріалів практики показує, що в багатьох випадках судді взагалі не визнають доказової сили протоколів, в яких відсутні вказівки на свідків порушення. Тому слід особливо наголосити на тому, що ст. 256 КпАП передбачає лише можливість наведення в протоколі прізвищ і адрес свідків (в законі сказано, **якщо вони є** – виділено нами – **А.К.**). Якщо ж свідків нема, а таке буває досить часто, це аж ніяк не впливає на визнання протоколу правомірним, його доказова сила від цього абсолютно не зменшується. Це й логічно, адже протокол складено посадовою особою, уповноваженою на це законом, підписано як ним, так і порушником, який тим самим практично визнає факт вчинення проступку. Можна навіть стверджувати, що із змісту ст. 256 КпАП випливає визнання законом, так би мовити, презумпції законності протоколу, якщо в ньому дотримано всіх передбачених вимог. Тобто закон, надаючи тим чи іншим посадовим особам право складати протоколи про адміністративні правопорушення і визнаючи їх повноважними учасниками цього провадження, довіряє їх професійності.

Важливе практичне значення має вирішення питання про те, хто від імені міліції має право складати протоколи про адміністративні проступки, оскільки в законі однозначно воно не вирішено. В ст. 255 КпАП з цією метою використано досить невизначену форму „уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ”, хоча розуміється при цьому саме міліція. Логіка підказує, що вжиття терміна „уповноважені” передбачає закріплення в майбутньому цих повноважень спеціальним актом²[255]. Проте у відомчих нормативних актах МВС України це питання однозначно, в повному обсязі, на жаль, також не вирішено. В п. 2.2 згаданої Інструкції знову ж таки сказано про право складати протоколи про адміністративні правопорушення уповноважених на це посадових осіб територіальних і транспортних органів та підрозділів внутрішніх справ, які мають

спеціальні звання. В цій же Інструкції передбачається використання бланків протоколів, які є документами суворої звітності. Логічно було б зробити висновок, що право складати протоколи надається тим працівникам міліції, які мають зазначені бланки. Але, виявляється, відсутність бланка не є перешкодою для складення протоколу, оскільки інший відомчий акт – Інструкція з організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, затверджена наказом МВС України від 25 лютого 1994 року № 91, передбачає, що у разі відсутності встановленого бланка протоколу працівник міліції може користуватися бланком протоколу іншої форми, зазначивши в ньому у відповідності зі ст. 256 КпАП відомості, потрібні для правильного вирішення справи. Таким чином, для вирішення зазначеного питання, на думку дисертанта, слід звернутися до загальних норм Закону України „Про міліцію”, п. 7 ст. 11 якого закріплює право всіх працівників міліції, тобто осіб, які мають спеціальні звання міліції, складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Яскраво ілюструють характер і масштаби адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції види адміністративних проступків, про які її працівники складають протоколи. Це питання вирішено в аб. 2 п. 1 ч. 1 і аб. 1 ч. 2 ст. 255 КпАП. В першу чергу, до них віднесено всі правопорушення, справи про які розглядають посадові особи самої міліції. Крім цього, на міліцію покладається складення протоколів про адміністративні проступки в найрізноманітніших сферах, відповідальність за вчинення яких передбачено більше ніж 60 статтями КпАП.

В КпАП не врегульовано питання про те, в скількох примірниках має складатися протокол про адміністративний проступок. Деякі автори вважають, що в кожному випадку вчинення правопорушення має складатися два примірники протоколу, а інколи і три (якщо проступком заподіяно майнову шкоду)¹[305], інші – що лише в разі вчинення проступку групою осіб протокол обов'язково необхідно складати на кожного порушника окремо²[266; 105]. Остання позиція узгоджується з положеннями Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення. Заслуговує на увагу, як уявляється, пропозиція про доцільність включення до проекту КпАП положення про те, що фізичній особі чи законному представникові юридичної особи, щодо яких порушено справу про адміністративний проступок, а також потерпілому на їх прохання вручається під розписку копія протоколу про це правопорушення³[233]. Таке правило реально сприятиме дотриманню законності притягнення до адміністративної відповідальності вже з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Важливе значення для закріплення доказів і правильного вирішення справи часто мають різні матеріали, які додаються до протоколу. Багато таких матеріалів – рапортів, протоколів, актів, довідок, схем тощо – оформляє також міліція. Зокрема, Інструкція з організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженої наказом МВС України від 25 лютого 1994 року № 91, встановлює вимоги до схеми, яка має складатися в кожному випадку порушень правил, норм і стандартів, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, якщо внаслідок цього було пошкоджено транспортні засоби, вантажі, шляхи, шляхові та інші споруди чи інше майно, а також закріплює обов'язок працівників щодо складання в ряді випадків актів, протоколів тощо.

В літературі часто порушується питання про можливість закріплення в КпАП строків складення і надіслання протоколу за підвідомчістю. Як зазначає М.Я. Масленников, не можна визнати припустимим той факт, коли попередня підготовка справи невинувато затягується на місяць, а справу має бути розглянуто протягом доби. Тому він пропонує в законодавстві закріпити для підготовки справи єдиний строк – 10 діб з моменту одержання компетентним органом сигналу про вчинений проступок¹[305]. Дійсно, щодо більшості справ якихось особливих строків для збору доказів непотрібно, тому що факт вчинення проступку очевидний, але в більш складних випадках, коли необхідно проводити додаткові перевірки, такий строк може бути необхідним²[417]. Що ж стосується строку,

протягом якого протокол має бути надіслано за підвідомчістю (якщо справа розглядається органом чи посадовою особою іншої системи), то цілком достатньо, на думку дисертанта, для такого надіслання встановити трьохденний строк з дня його складення.

КпАП передбачає ряд винятків із загального правила, коли протокол про адміністративне правопорушення може не складатися. Це допускається у випадках вчинення незначних порушень загальнообов'язкових правил, за які попередження може фіксуватися, а штраф стягуватися на місці вчинення проступку. В літературі таке провадження одержало назву спрощеного або прискореного, оскільки тут посадова особа, яка виявила проступок, сама приймає рішення про накладення стягнення і виконує своє рішення¹[417; 103]. На практиці найчастіше спрощений порядок провадження використовувався працівниками ДАІ, але останнім часом їх було не виправдано, на думку дисертанта, позбавлено права застосовувати адміністративні стягнення у вигляді попередження і штрафу на місці вчинення проступку. Як уявляється, така можливість, забезпечуючи оперативність адміністративної відповідальності, чи не найбільше обумовлювала її ефективність в цій сфері. До того ж, можливість сплати штрафу на місці більше навіть відповідає інтересам громадянина, ніж працівника правоохорони, адже йому не треба з'являтися на розгляд справи, потім відвідувати фінансову установу, здавати суб'єктові юрисдикції квитанцію тощо, і все це в умовах, коли нема жодної суперечки щодо наявності чи відсутності проступку, вини особи у його вчиненні та інших обставин порушення. Крім того, ст. 258 КпАП передбачає в цьому випадку додаткові гарантії для громадянина, який може просто відмовитись від сплати штрафу, що робить обов'язковим складення протоколу. Як ще одну гарантію можна запропонувати для таких випадків встановлення у відповідних статтях Особливої частини КпАП фіксованого, абсолютного розміру штрафу, що якраз сприяло б боротьбі з корупцією і свавіллям посадових осіб.

Все ж у міліції залишилось право застосовувати штраф на місці вчинення деяких адміністративних проступків, які становлять порушення ряду правил користування засобами транспорту (ч. 3 ст. 109, ст.ст. 110, 115, ч. 1 і 2 ст. 119, ст. 135 КпАП). В усіх перерахованих випадках розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51 грн.), хоча і ця сума, як уявляється, занадто велика для стягнення штрафу на місці вчинення проступку. На думку дисертанта, максимальним розміром штрафу, який може стягуватися на місці, слід визнати штраф на суму не більше ніж 10-15 грн., тобто 1 неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення і винесення постанови – центральна стадія провадження в справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Головна мета діяльності суб'єктів юрисдикції на цій стадії полягає у встановленні фактичних обставин справи і юридичній оцінці діяння особи, тобто у вирішенні справи по суті. Зазначена стадія, як свідчить аналіз відповідних положень КпАП, включає три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи і прийняття по ній постанови.

Основною проблемою на етапі підготовки посадовою особою міліції справи до розгляду можна назвати відсутність законодавчого закріплення порядку вирішення ряду питань. Зокрема, до ст. 278 КпАП, як уявляється, необхідно включити положення про те, що посадова особа встановлює, чи належить розгляд справи до її компетенції, і або приймає справу до свого провадження, або надсилає її за підвідомчістю. В цій статті доцільно закріпити повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо можливого повернення матеріалів справи та обов'язок відповідних суб'єктів щодо усунення недоліків, а також повноваження щодо витребування від підприємств, установ, організацій даних, необхідних для правильного вирішення справи, та обов'язок відповідних посадових осіб щодо надання таких даних.

Для розгляду справи передбачено ряд обов'язкових правил. Це, перш за все, місце і строки її розгляду. В літературі часто піддається критиці встановлення різних за тривалістю строків для розгляду справ про різні адміністративні проступки і

висловлюються пропозиції про необхідність уніфікувати їх залежно від суб'єктів розгляду справи¹[305]. На думку дисертанта, ця пропозиція загалом заслуговує на увагу, для справ про адміністративні проступки слід передбачити єдиний строк – 15 діб 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. Для тих випадків, коли суб'єкт адміністративної юрисдикції вважає необхідним з'ясувати якісь додаткові обставини правопорушення і витребувати з цією метою додаткові матеріали, слід передбачити його право відкласти розгляд справи на певний строк з прийняттям відповідного рішення.

На думку дисертанта, слід посилити загальне значення процесуальних строків і відповідальність суб'єктів юрисдикції за їх дотримання. В наш час порушення того чи іншого строку (наприклад, строку розгляду справи) практично ніяких правових наслідків не тягне. Уявляється, що недодержання встановленого строку розгляду справи має бути підставою для скасування постанови і закриття справи, інакше взагалі відпадає потреба в його регулюванні.

В літературі висловлювалась пропозиція про необхідність доповнення законодавства про адміністративні правопорушення нормою, яка закріплювала б обов'язок ведення протоколу засідання під час розгляду справи всіма суб'єктами адміністративної юрисдикції, а не тільки колегіальними органами, тобто також і посадовими особами міліції¹[417]. Пропозиція загалом цікава, але сумніви викликає необхідність ускладнення процедури розгляду справ про адміністративні проступки, який і так, як свідчать дослідження практики, часто здійснюється у значно спрощеному порядку. До того ж, відносна простота провадження в літературі називається одним із основних його принципів²[248].

Головною проблемою правового регулювання змісту постанов по справах про адміністративні проступки слід назвати відсутність серед вимог, які до нього ставляться, вмотивованості рішення. На практиці неправильне використання альтернативних та відносно-визначених санкцій посадовими особами міліції є одним із досить поширених порушень законодавства про адміністративні проступки. Це порушення серйозно зачіпає права громадян, оскільки мінімальна і максимальна межі стягнення часто дуже відрізняються. Закон вимагає в цих випадках врахування цілого ряду обставин, однак, встановити, що саме врахував суб'єкт адміністративної юрисдикції для визначення конкретного заходу стягнення, практично неможливо, тому що це не відображається в жодному документі. У зв'язку з цим в КпАП необхідно закріпити правило, що постанова по справі про адміністративний проступок має бути вмотивованою, тобто зазначений суб'єкт має перерахувати в ній всі враховані обставини.

Необхідно також забезпечити реальне вручення (надіслання) відповідним учасникам провадження копії постанови по справі, адже від цього залежить реалізація права на захист. Це тим більш важливо, що дуже велика кількість справ про адміністративні проступки розглядаються за відсутності не тільки потерпілих, але і осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності. Зважаючи на важливість вручення копії постанови, можна було б навіть з цим моментом пов'язати набрання нею чинності та виникнення обов'язку її виконання.

Встановлення процедури *оскарження і перегляду постанови* по справі про адміністративне правопорушення є однією з найважливіших процесуальних гарантій законності притягнення до адміністративної відповідальності. На відміну від інших стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення стадія перегляду є факультативною, необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається в порядку контролю¹[105]. Вже сам факт існування такої стадії має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

Існує два види оскарження постанов по справах про адміністративні проступки: спеціальне і загальне. Спеціальна скарга, чи скарга в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення, подається і розглядається за правилами, закріпленими в главі 24 КпАП. Право громадян на загальну скаргу і порядок її розгляду регулюється Законом України «Про звернення громадян». Загальна скарга може бути подана як особами, особисто зацікавленими в результаті справи, так і іншими громадянами, вона може бути і індивідуальною, і колективною. Законодавством не обмежується ні термін загального оскарження, ні коло адресатів. Така скарга може бути надіслана прокурору, депутату, в редакцію засобів масової інформації, у вищий орган тощо.

Зовсім інакше вирішується питання щодо спеціальної скарги. Відповідно до ст. 287 КпАП постанову посадової міліції може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження в наш час ст. 288 КпАП передбачає тільки альтернативний, тобто на вибір скаржника скарга подається або у вищий орган (вищий посадовій особі) або в районний (міський) суд. В літературі звертається увага на проблему можливості оскарження постанови до суду після того, як спочатку скаргу було подано вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі і його рішення не задовольнило скаржника¹[305]. В КпАП зазначене питання не вирішено. На думку дисертанта, слід погодитися з висновком про те, що це питання має вирішуватись позитивно, оскільки мова йде про реалізацію конституційних гарантій судового захисту прав громадян в адміністративно-юрисдикційному процесі.

Під час розгляду скарги або протесту уповноважена вища посадова особа міліції зобов'язана перевірити законність і обґрунтованість винесеної постанови, уважно розібратися в суті скарги або протесту і прийняти відповідне рішення. З цією метою має бути з'ясовано ряд обставин, які стосуються як матеріальних, так і процесуальних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, тобто чи було встановлено факт вчинення правопорушення, вину особи в його вчиненні, чи не пропущено строки накладення адміністративного стягнення та розгляду справи, чи дотримано порядку розгляду справи тощо.

За результатами розгляду скарги або протесту зазначена посадова особа може прийняти одне із рішень, передбачених ст. 293 КпАП. При цьому виникає запитання, що може бути причиною зміни або скасування постанови, на що зверталася увага в проекті Концепції реформи адміністративного права. В проекті КпАП зроблено спробу визначити підстави для такої зміни або скасування, але ці підстави, не зовсім вдало запозичені з Кримінально-процесуального кодексу, на думку дисертанта, дещо надумані, особливо це стосується процесуальних підстав. Якщо вже використовувати за аналогією положення кримінального процесу, то такими підставами слід визнати: односторонність або неповноту попереднього з'ясування обставин справи, за матеріалами якого винесено постанову; невідповідність висновків суб'єкта юрисдикції, викладених у постанові, фактичним обставинам справи; неправильне застосування адміністративно-деліктного закону; грубе порушення процесуального адміністративно-деліктного закону; невідповідність накладеного стягнення серйозності проступку і особі порушника тощо.

Нарешті, потребують також вирішення проблеми *виконання постанов про накладення адміністративних стягнень*. Виконання міліцією постанов можна визнати вирішальною стадією всього провадження в справах про адміністративні правопорушення, адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма працівниками для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною. Як зазначалося, міліція виконує постанови про застосування таких адміністративних стягнень як попередження, штраф, позбавлення права керування транспортними засобами і адміністративний арешт.

Необхідною умовою виконання постанови є набрання нею чинності. Це означає, що постанова набула юридичного значення і є обов'язковою до виконання згідно зі ст. 298

КпАП. У зв'язку з цим дуже важливим є визначення моменту набрання постановою чинності, адже в законодавстві це питання не вирішено. На підставі того, що постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, а виконуватися може тільки постанова, яка набрала чинності, в літературі зроблено логічний висновок про те, що постанова по справі набирає чинності негайно після винесення, що властиво для правових актів управління загалом¹[168; 250; 417]. У випадках оскарження чи опротестування постанови її виконання припиняється на певний час, а потім відновлюється, якщо скарга чи протест залишилися без задоволення.

Постанова, яка набрала чинності, – це своєрідний виконавчий документ. Можна не погоджуватися із доцільністю чи справедливістю застосування посадовою особою міліції того чи іншого стягнення, його розміру, але лише до того часу, поки постанова не набрала чинності. Надалі – це документ, який підлягає обов'язковому виконанню, оскільки його винесено від імені держави. І забезпечення беззаперечного виконання постанови – це свідчення авторитету держави та міліції як органу, який діяв від її імені. У зв'язку з цим неприпустимими є факти невиконання постанов про накладення адміністративних стягнень, найчастішими з яких є несплата штрафу. За різними статистичними даними, останніми роками з різних причин не виконується 20-30 % постанов про накладення штрафу.

Варто мати на увазі, що в наш час провадження щодо примусового стягнення штрафу нормами КпАП не регулюється, його тепер слід розглядати як окреме адміністративне провадження. Проте це не означає, що законодавство про адміністративні проступки не повинне сприяти реальному виконанню постанов. Сплата штрафу – це правовий обов'язок порушника, і він сам має турбуватися, як йому виконати цей обов'язок. Як можливий варіант вирішення цього питання можна запропонувати встановлення для порушника, в разі ухилення останнього від сплати штрафу, додаткових санкцій, перш за все, у вигляді автоматичного збільшення розміру штрафу, а в разі подальшого ухилення – заміни його адміністративним арештом. Крім цього, заміну одного виду адміністративного стягнення іншим, яку чинне законодавство про адміністративні проступки допускає дуже рідко, можна було б передбачити як загальне правило для всіх випадків, коли виконання стягнення з якихось причин неможливе. Тим самим виконувалося б головне призначення провадження – реальна реалізація заходів адміністративної відповідальності.

В наш час дещо ускладнилась діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення такого адміністративного стягнення як позбавлення права керування транспортними засобами. Це стягнення застосовується в основному за проступки, справи про які тепер розглядають судді, тобто фактично його накладання в більшості випадків здійснюється у судовому порядку. Виконання ж зазначеного стягнення ст. 317 КпАП покладає на посадових осіб Державтоінспекції. Варто зазначити, що процедура виконання цього стягнення зовсім не змінилася, хоча вона була розрахована на те, що його застосовували працівники ДАІ і самі ж виконували. Тепер же виникла проблема врегулювання порядку передачі постанови на виконання, змісту та порядку її виконання, питань взаємодії з цього приводу судді і посадових осіб ДАІ тощо.

Існуюча проблема невиконання багатьох постанов про накладення адміністративних стягнень тягне за собою ще одну проблему: з якого часу вважати особу такою, ще не була піддана адміністративному стягненню відповідно до ст. 39 КпАП? Як уявляється, вирішення цього питання має залежати, як зазначається в літературі, від того, з якої причини не було виконано постанову¹[417]. Якщо особа ухилялася від виконання постанови, її можна визнавати такою, що притягалася до адміністративної відповідальності.

Викладене свідчить про те, що нормативне закріплення процедур притягнення до адміністративної відповідальності як в цілому, так і діяльності міліції в цій сфері, зокрема, потребує подальшого розвитку і удосконалення, у зв'язку з чим необхідно прискорити

роботу з підготовки і прийняття нового КпАП України, реалізувавши в ньому всі новітні розробки юридичної науки, в тому числі присвячені дослідженню проблем провадження в справах про адміністративні проступки.

На закінчення можна запропонувати наше бачення структури процесуальної частини майбутнього Кодексу України про адміністративні проступки:

ПРОЦЕСУАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I. Загальні положення

Глава 1. Основні положення.

Глава 2. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки.

Глава 3. Підвідомчість справ про адміністративні проступки.

Глава 4. Особи, які беруть участь в провадженні у справах про адміністративні проступки.

Глава 5. Обставини, що виключають можливість участі у справі про адміністративний проступок.

Глава 6. Докази.

Розділ II. Порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин

Глава 1. Основні положення.

Глава 2. Протокол про адміністративний проступок.

Глава 3. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки.

Розділ III. Розгляд справ про адміністративні проступки і винесення постанови

Глава 1. Основні положення.

Глава 2. Підготовка справи про адміністративний проступок до розгляду.

Глава 3. Розгляд справи про адміністративний проступок.

Глава 4. Постанова по справі про адміністративний проступок.

Розділ IV. Оскарження (опротестування) і перегляд постанови по справі про адміністративний проступок

Глава 1. Основні положення.

Глава 2. Оскарження (опротестування) постанови по справі про адміністративний проступок.

Глава 3. Перегляд постанови по справі про адміністративний проступок.

Розділ V. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

Глава 1. Основні положення.

Глава 2 і наступні. (Провадження щодо виконання постанов про накладення конкретних видів адміністративних стягнень та постанов в частині відшкодування майнової шкоди. Кількість глав та їх назви тут будуть залежати від того, як буде закріплено систему адміністративних стягнень).

Висновки до розділу IV

1. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції спрямована на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями і полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні по них відповідних постанов, надісланні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконавчому провадженні в таких справах.
2. Хоча міліція вирішує значну кількість справ про адміністративні проступки, все ж важлива особливість її адміністративно-юрисдикційної діяльності полягає в тому, що домінуючим напрямком цієї діяльності є забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Адміністративно-правова їх охорона здійснюється і іншими державними органами, але міліція виконує цю діяльність спеціально, функціонально.
3. В наш час міліція наділена правом застосовувати три види адміністративних стягнень: попередження, позбавлення спеціального права і штраф. Ще одне адміністративне стягнення – адміністративний арешт – міліція тільки виконує.
4. Адміністративно-юрисдикційною діяльністю міліції слід визнати врегульовану адміністративним законодавством діяльність її посадових осіб, 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, перегляд постанов по справах внаслідок оскарження або опротестування, а також їх виконання.
5. Оскільки адміністративно-юрисдикційна діяльність є нічим іншим як діяльністю щодо реалізації адміністративної відповідальності, підстави і тої, і іншої є однаковими. Про підстави адміністративної відповідальності прийнято говорити в кількох аспектах: перш за все, в загальному нормативному плані, тобто як про сукупність правових норм, відповідно до яких вона встановлюється і реалізується, а також про підстави відповідальності в кожному конкретному випадку її застосування, тобто про фактичну підставу, якою є особливий вид правопорушення – адміністративне.
6. Норми, які регулюють адміністративну відповідальність, містяться в багатьох законодавчих актах. Такий стан справ не можна визнати нормальним, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому в новому КпАП потрібно врахувати цей недолік і передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які регулюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КпАП.
7. Адміністративним проступком доцільно визнати суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на права і свободи громадян, права і законні інтереси інших суб'єктів, власність, громадський порядок і громадську безпеку, встановлений порядок діяльності державних органів та установ і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

8. Адміністративні стягнення становлять третю, останню складову адміністративного примусу, реалізація повноважень щодо їх застосування складає серцевину адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів адміністративного примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування. Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення, застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер.

9. Попередження може бути ефективним в тому випадку, якщо санкція відповідної норми передбачає можливість його застосування поряд з іншими стягненнями (найчастіше – штрафом). Якщо ж інші стягнення застосувати неможливо, то це означає, по суті, відсутність відповідальності за те чи інше діяння, адже скільки разів таке порушення не повторювалося б, накладено може бути тільки попередження.

10. Штраф – найпоширеніше адміністративне стягнення, яке передбачається майже за всі адміністративні правопорушення, справи про які підвідомчі міліції. Домінування штрафу в адміністративно-юрисдикційній практиці пояснюється, по-перше, поширеністю цієї санкції і, по-друге, можливістю оперативного і гнучкого його використання як засобу впливу на матеріальні інтереси правопорушника.

11. Відсутність логіки у визначенні санкцій за ті чи інші проступки, в тому числі й ті, справи про які підвідомчі міліції, слід визнати загальною проблемою правового регулювання адміністративної відповідальності. На думку дисертанта, під час визначення і закріплення в законі розміру санкції за конкретний проступок як головний критерій має враховуватися суспільна шкідливість останнього.

12. Позбавлення права керування транспортними засобами закон допускає лише в разі систематичного недотримання (невиконання) порядку користування цим спеціальним правом, вчинення грубих порушень правил дорожнього руху, що створюють загрозу життю, здоров'ю людей, а також майну як самого порушника, так об'єктам державної, колективної чи приватної власності, природі.

13. Накладення адміністративних стягнень посадовими особами міліції, крім того, що здійснюється в рамках певних процедур, має відбуватися також із дотриманням ряду загальних правил, суть яких полягає в реалізації найважливіших принципів адміністративної відповідальності – її законності та індивідуалізації.

14. Основним критерієм, який дозволяє класифікувати проступки, справи про які підвідомчі міліції, і який досить адекватно ілюструє специфіку юрисдикційної діяльності міліції, є сфера суспільних відносин, на які вони посягають, тобто їх родовий і видовий об'єкти. Такими об'єктами частіш за все є громадський порядок і громадська безпека, власність, встановлений порядок управління, тобто відносини, охорона яких становить основні завдання і функції міліції.

15. Всі адміністративні проступки, названі в ст. 222 КпАП, тобто справи про які підвідомчі міліції, можна, на думку дисертанта, об'єднати в 5 груп:

- адміністративні проступки, які посягають на громадську безпеку, причому, це не тільки правопорушення, передбачені гл. 14 КпАП, адже поняття громадської безпеки значно ширше, ніж самогоноваріння;

- правопорушення, що посягають на громадський порядок;

- правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління;

- правопорушення, що посягають на власність, а також відносини, які складаються з метою її збереження і охорони;

- правопорушення у сфері підприємницької діяльності. На думку дисертанта, ці проступки потрібно виключити із сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції.

16. Для адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції важливе значення має належна кваліфікація протиправних діянь. Кваліфікація адміністративних проступків – це встановлення ознак вчиненого діяння і співставлення їх з ознаками того чи іншого складу правопорушення з метою визначення відповідності, співпадання цих ознак і формулювання висновку про наявність або відсутність складу конкретного адміністративного правопорушення.

17. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції здійснюється в певних процесуальних формах, закріплених нормами законодавства про адміністративні правопорушення, які в сукупності становлять процесуально-правовий інститут провадження в справах про зазначені правопорушення.

18. В майбутньому КпАП потребують більш повного законодавчого закріплення принципи провадження, яким в чинному КпАП, як уявляється, приділена недостатня увага. Усі ці принципи мають бути «робочими», тобто такими, порушення яких тягне незаконність постанови з усіма її наслідками. Це, зокрема, такі принципи як законність, розгляд справи про адміністративний проступок на засадах рівності громадян, презумпція невинуватості, забезпечення права на захист, встановлення об'єктивної (матеріальної) істини, публічність (офіційність), гласність (відкритість) розгляду справи, безпосередність, самостійність і незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції в прийнятті рішень і підкорення їх тільки закону, національна мова провадження.

19. Посилення захисту прав осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, є також однією з основних проблем, якою постійно мають опікуватися посадові особи міліції під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Перш за все, це стосується особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. До числа проблем захисту її прав можна віднести, зокрема, регулювання участі захисника у провадженні. Як уявляється, з цивільного процесуального законодавства доцільно запозичити інститут представництва і закріпити в КпАП право особи запросити для участі в провадженні як представника своїх інтересів будь-якого громадянина, незалежно від його освіти і кваліфікації.

20. В наш час адвокат чи інший фахівець в галузі права може брати участь лише у розгляді справи про адміністративний проступок, тобто бути присутнім на засіданні. Разом з тим з метою реального захисту прав громадян слід забезпечити його участь з моменту складення протоколу або затримання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

21. Для встановлення режиму законності необхідно сконцентрувати увагу не тільки на гарантіях прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, але і на гарантіях, наданих особі, якій правопорушенням заподіяно моральну, фізичну чи майнову шкоду, тобто потерпілому. Як мінімум, в ст. 269 КпАП права потерпілого має бути закріплено в такому ж обсязі, в якому в ст. 268 КпАП це зроблено щодо порушника.

22. В правовому регулюванні обов'язків свідка існує проблема забезпечення не тільки правдивості пояснень, але і самої участі його в провадженні. За винятком випадків виклику свідка до суду, коли його явка забезпечується засобами адміністративної відповідальності (ст.185-3 КпАП), змусити свідка належним чином виконати свої обов'язки практично неможливо. На думку дисертанта, адміністративну відповідальність слід передбачити за злісне ухилення свідка від явки за викликом будь-якого суб'єкта

адміністративної юрисдикції, а також за відмову давати пояснення та неправдиві пояснення. Приблизно те ж можна сказати також про забезпечення участі у провадженні перекладача.

23. На думку дисертанта, першу стадію провадження доцільно назвати «порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин», адже «розслідування», яке відстоюють деякі автори, полягає саме в попередньому з'яванні обставин справи. Третю ж стадію слід назвати «оскарження (опротестування) і перегляд постанови по справі про адміністративний проступок».

24. В КпАП має бути визначено підстави та приводи порушення провадження. Єдиною фактичною підставою порушення провадження є наявність в діянні особи складу адміністративного проступку. Приводами в КпАП слід, на думку дисертанта, визнати: звернення (письмові або усні) громадян; повідомлення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою посадовою особою. Закріплення в КпАП звернення громадян як приводу до порушення провадження стане однією з гарантій того, що їх права будуть захищені.

25. На думку дисертанта, слід посилити загальне значення процесуальних строків і відповідальність суб'єктів юрисдикції за їх дотримання. В наш час порушення того чи іншого строку (наприклад, строку розгляду справи) практично ніяких правових наслідків не тягне. Уявляється, що недодержання встановленого строку розгляду справи має бути підставою для скасування постанови і закриття справи, інакше взагалі відпадає потреба в його регулюванні.

26. Головною проблемою правового регулювання змісту постанов по справах про адміністративні проступки слід назвати відсутність серед вимог, які до нього ставляться, вмотивованості рішення. У зв'язку з цим в КпАП необхідно закріпити правило, що постанова по справі про адміністративний проступок має бути вмотивованою, тобто зазначений суб'єкт має в постанові перерахувати всі обставини, які було враховано під час обрання конкретного заходу стягнення.

27. Необхідно забезпечити реальне вручення (надіслання) відповідним учасникам провадження копії постанови по справі, адже від цього залежить реалізація права на захист. Зважаючи на важливість вручення копії постанови, можна було б навіть з цим моментом пов'язати набрання нею чинності та виникнення обов'язку її виконання.

28. Підставами зміни або скасування постанови слід визнати: односторонність або неповноту попереднього з'ясування обставин справи, за матеріалами якого винесено постанову; невідповідність висновків суб'єкта юрисдикції, викладених у постанові, фактичним обставинам справи; неправильне застосування адміністративно-деліктного закону; грубе порушення процесуального адміністративно-деліктного закону; невідповідність накладеного стягнення серйозності проступку і особі порушника тощо.

29. Постанова, яка набрала чинності, – це своєрідний виконавчий документ. Можна не погоджуватися із доцільністю чи справедливістю застосування посадовою особою міліції того чи іншого стягнення, його розміру, але лише до того часу, поки постанова не набрала чинності. Надалі – це документ, який підлягає обов'язковому виконанню, оскільки його винесено від імені держави. І забезпечення беззаперечного виконання постанови – це свідчення авторитету держави та міліції як органу, який діяв від її імені.

30. Нормативне закріплення процедур притягнення до адміністративної відповідальності як в цілому, так і діяльності міліції в цій сфері, зокрема, потребує подальшого розвитку і удосконалення, у зв'язку з чим необхідно прискорити роботу з

підготовки і прийняття нового КпАП України, реалізувавши в ньому всі новітні розробки юридичної науки, в тому числі присвячені дослідженню проблем провадження в справах про адміністративні проступки.

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності та особливостей адміністративного примусу, його місця в правоохоронній діяльності міліції, мети та видів, правових і фактичних підстав застосування його заходів. Основним завданням дослідження було вироблення на основі аналізу теоретичних засад, системи правового регулювання та практичної реалізації міліцією адміністративно-примусових заходів *теорії адміністративного примусу*, який застосовується в правоохоронній діяльності міліції, і визначення шляхів удосконалення цієї діяльності. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Визначаючи *місце адміністративного примусу* в системі методів правоохоронної діяльності міліції, зроблено висновок, що головною властивістю, яка обумовлює специфіку міліції як суб'єкта виконавчої влади, є саме наділення правом застосування примусу, в тому числі адміністративного. Причому, примус тут розуміється широко – як використання беззастережних односторонніх приписів, яке включає не тільки прямі (фізичні), але й опосередковані його форми.

Сутність та особливості адміністративного примусу вперше визначаються шляхом з'ясування його державно-владного характеру, з точки зору розуміння його як виду державного примусу, єдиного примусу, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб та організацій, що перебувають на території держави, а також включає в себе заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти. З'ясовується основні властивості адміністративного примусу, у визначенні акцент зроблено саме на примусовому характері заходів, які застосовуються незалежно від волі і бажання правозобов'язаних суб'єктів, на що раніше дослідниками не зверталася увага.

Систематизацію та класифікацію заходів адміністративного примусу, які застосовуються міліцією, здійснено з використанням ознак, сформульованих дисертантом, зокрема, враховано всі обставини, пов'язані з регламентацією правових та фактичних підстав, умов, порядку і кінцевої мети застосування цих заходів. Відповідно до цього заходи адміністративного примусу, які застосовуються міліцією, поділено на три групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного і адміністративні стягнення.

Правові засади застосування міліцією адміністративного примусу вперше проаналізовано з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб. Аналіз системи джерел правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу дозволив зробити висновок про те, що в наш час воно здійснюється без врахування існування цього примусу як самостійного адміністративно-правового інституту. На думку дисертанта, цей інститут адміністративного права повинен мати джерелом відповідний спеціальний закон, який би врегулював основні положення адміністративного примусу, підстави та порядок застосування ряду заходів, які не належать до адміністративних стягнень.

В *аналізі сутності адміністративно-запобіжних заходів* вперше акцент зроблено на обґрунтуванні їх примусового характеру та можливостей застосування за відсутності правопорушень як питань, з'ясованих в науці недостатньо, охарактеризовано особливості, умови та порядок застосування міліцією окремих їх видів – заходів, які використовуються з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень, та заходів, які

застосовуються з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин.

В *характеристиці заходів адміністративного припинення* основну увагу приділено визначенню нормативних та фактичних підстав їх застосування міліцією, характеру впливу цих заходів на протиправну ситуацію, а також їх видів. Вперше аргументовано поділ заходів припинення, які застосовуються міліцією, залежно від таких основних критеріїв: мета застосування (самостійні (оперативні) і допоміжні (забезпечувальні)); характер впливу (особистісні, організаційні і майнові); форма процесуального вираження (усні, письмові і такі, що виражаються в певних матеріально-технічних діях); характер сфери застосування (заходи загального і спеціального призначення).

Визначаючи *особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції*, дисертант формулює власне розуміння поняття цієї діяльності, її завдань, змісту та підстав, здійснює оцінку ефективності адміністративних стягнень, які застосовуються міліцією, формулює оригінальну класифікацію складів адміністративних правопорушень, справи про які підвідомчі міліції, в новому аспекті аналізує проблеми їх кваліфікації. Порушено ряд проблемних питань здійснення міліцією провадження в справах про адміністративні проступки, які стосуються, зокрема, поняття цього провадження, процесуальних принципів, правового статусу його учасників, а також здійснення окремих процесуальних дій на всіх його стадіях.

В дисертації сформульовано численні конкретні *пропозиції та рекомендації* щодо удосконалення правового регулювання правоохоронної діяльності міліції та її практичного здійснення. Їх може бути враховано для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, законів України „Про міліцію”, „Про боротьбу з корупцією”, „Про дорожній рух”, КпАП України, проектів Адміністративного процесуального, Адміністративно-процедурного кодексів та Кодексу про адміністративні проступки тощо. Дисертантом їх уже було використано під час роботи в робочій групі з підготовки проекту Кодексу про адміністративні проступки, розробка якого ще продовжується, з використанням результатів дослідження було підготовлено і направлено до Верховної Ради України пропозиції до багатьох проектів законів, в тому числі тих, якими вносилися зміни і доповнення до КпАП України, Закону „Про міліцію” та інших нормативних актів.

Підсумовуючи проведене дослідження, дисертант робить висновок про те, що в адміністративно-примусовій діяльності міліції накопичилось чимало проблем, обумовлених як недосконалістю нормативно-правового її регулювання, так і недоліками, породженими труднощами функціонування самої міліції, проблемами кадрового, матеріально-фінансового, організаційного та іншого забезпечення її правоохоронної діяльності, вирішення яких сприятиме удосконаленню цієї діяльності і в результаті – зміцненню законності і правопорядку в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
3. Декларація про державний суверенітет України: Затверджена постановою Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
4. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
5. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
8. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
9. Митний кодекс України. – Харків: „ФІНН”, 2002. – 192 с.
10. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 463.
11. Виправно-трудоий кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 1. – Ст. 6.
12. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
13. Кодекс про шлюб та сім'ю України // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1969. - № 26. - Ст. 204.
14. Житловий кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - № 1. - Ст. 2.
15. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991.– № 53. – Ст. 793.
16. Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 137.
17. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
18. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
19. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
20. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52. - Ст. 490.
21. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
22. Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.
23. Про правовий статус іноземців: Закон України від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 162.
24. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
25. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
26. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
27. Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину: Закон України від 5 грудня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 7. – Ст. 58.
28. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування: Закон України від 14 жовтня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
29. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 35. - Ст. 358.
30. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

31. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 24 січня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
32. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.
33. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
34. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
35. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затверджений Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 45. - Ст. 599.
36. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 11 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
37. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.
38. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 6 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 3. - Ст. 10.
39. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства “Всеукраїнський Акціонерний Банк” щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 3.
40. Державна програма боротьби із злочинністю: Затверджена постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. // Голос України. – 1993. – 30 липня.
41. Про порядок тимчасової дії на території України актів законодавства Союзу РСР: Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 46. - Ст. 621.
42. Про концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. // Голос України. - 1992. - 12 серпня.
43. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 25 липня.
44. Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. // Голос України. – 1992. – 8 жовтня.
45. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
46. Про додаткові заходи щодо зміцнення законності та правопорядку в Україні: Указ Президента України від 5 серпня 1996 р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – 10 серпня.
47. Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні: Затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. // ЗП УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 27.
48. Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. // ЗПУ України. - 1996. - № 4. – Ст. 148.
49. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року // Іменем закону. – 1992. - № 44.
50. Положення про порядок застосування вогнепальної зброї: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 96-97.
51. Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами

- сльозоточивої та дратівної дії: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1993 р. // ЗПУ України. – 1994. – № 1. – Ст. 17.
52. Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. // ЗПУ України. – 1993. – № 1-2. – Ст.28.
53. Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 травня 1993 р. // Урядовий кур'єр. - 1993. - 17 червня.
54. • Правила проведення державного технічного огляду автомобілів, автобусів, мототранспорту та причепів: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. // ЗПУ України. - 1993. - № 7. - Ст. 145.
55. • Правила державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів всіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1993 р. // Урядовий кур'єр. - 1993. - 30 жовтня.
56. • Про заходи удосконалення кінологічної роботи: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. // Урядовий кур'єр. – 1993. – 4 лютого.
57. • Положення про державну службу охорони при МВС: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. // ЗПУ України. – 1994. – № 2. – Ст. 31.
58. • Інструкція про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в установи охорони здоров'я і проведення огляду з використанням технічних засобів: Затверджена спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства юстиції України від 24 лютого 1995 р.
59. • Про затвердження Умов і правил здійснення підприємницької діяльності по виробництву, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовленню і реалізації спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони й засобів для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, утворенню та утриманню стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовленню печаток і штампів: наказ МВС від 18 жовтня 1993 р. // Зброя: придбання, зберігання, використання: Збірка норм. актів. – К., 1998.
60. • Про затвердження Інструкції про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензії на виробництво, ремонт і реалізацію спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовлення і реалізацію спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони й засобів для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, утворення та утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів: наказ МВС від 18 жовтня 1993 р. // Зброя: придбання, зберігання, використання: Збірка норм. актів. – К., 1998.
61. • Про затвердження Інструкції про порядок приймання, зберігання, обліку, знищення чи реалізації вилученої, добровільно зданої, знайденої зброї та боєприпасів до неї: Наказ МВС від 31 травня 1993 р. // Зброя: придбання, зберігання, використання: Збірка норм. актів. – К., 1998.
62. • Про затвердження Інструкції про заходи безпеки при поводженні з вогнепальною зброєю: Наказ МВС від 21 лютого 1996 р. // Зброя і ми: Законодавче, нормативне і відомче регулювання відносин, пов'язаних із вогнепальною мисливською,

- службово-штатною й іншою зброєю та спецзасобами індивідуального захисту. – К., 1998.
63. • Про затвердження Положення про порядок видачі народним депутатам України та окремим посадовим особам апарату Верховної Ради України у тимчасове користування вогнепальної зброї, її обліку і зберігання: Наказ МВС від 24 липня 1996 р. // Зброя: придбання, зберігання, використання: Збірка норм.-актів. – К., 1998.
 64. • Про затвердження Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, що беруть участь у кримінальному судочинстві: Наказ МВС від 24 липня 1996 р. // Зброя і ми: Законодавче, нормативне і відомче регулювання відносин, пов'язаних із вогнепальною мисливською, службово-штатною й іншою зброєю та спецзасобами індивідуального захисту. – К., 1998.
 65. • Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.
 66. • Настанова по дорожньо-патрульній службі державної автомобільної інспекції МВС України: Затверджена наказом МВС України від 3 лютого 1992 р.
 67. • Інструкція про порядок встановлення і здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Затверджена наказом МВС України від 7 жовтня 1995 р.
 68. • Інструкція з організації роботи чергової частини міського, районного відділу (управління) внутрішніх справ, лінійного відділу (відділення) внутрішніх справ на транспорті, міського, селищного відділу (відділення) міліції: Затверджена наказом МВС України від 18 серпня 1992 р.
 69. • Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Затверджена наказом МВС України від 22 лютого 2001 р.
 70. • Інструкція з організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху: Затверджена наказом МВС України від 25 лютого 1994 р.
 71. • Інструкція з організації роботи дільничного інспектора міліції: Затверджена наказом МВС від 14 жовтня 1999 р.
 72. • Інструкція про порядок придбання, зберігання, видачі і застосування газових пістолетів і балончиків: Затверджена наказом МВС України від 30 грудня 1992 р.
 73. • Інструкція про порядок приймання екзаменів, оформлення видачі (обміну) посвідчень водія, обліку та зберігання документів, які стосуються екзаменаційної роботи: Затверджена наказом МВС України від 21 червня 1993 р.
 74. • Статут патрульно-постової служби міліції України: Затверджений наказом МВС України від 28 липня 1994 р.
 75. • Положення про службу міліції з охорони і конвоювання затриманих і взятих під варту осіб: Затверджено наказом МВС України від 14 серпня 1995 р.
 76. • Інструкція про роботу ізоляторів органів внутрішніх справ для тимчасового тримання затриманих і взятих під варту осіб: Затверджена наказом МВС України від 14 серпня 1995 р.
 77. • Положенням про спеціальний приймальник при органі внутрішніх справ для тримання осіб, підданих адміністративному арешту: Затверджено наказом МВС України від 18 вересня 1992 р.

78. • Інструкція про порядок постійного зберігання і носіння табельної вогнепальної зброї, боєприпасів і спеціальних засобів працівниками міліції: Затверджена наказом МВС України від 25 січня 1996 р.
79. • Типові рекомендації щодо поліпшення взаємовідносин міліції з учасниками дорожнього руху та власниками транспортних засобів: Затверджені наказом МВС України від 30 червня 1998 р.
80. • Про практику застосування судами України законодавства у справах про порушення правил адміністративного нагляду: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 1986 р. № 3 // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України. Ч. I. 1963-1995. – К., 1995. – С. 189-193.
81. • Конвенція о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций от 13 февраля 1946 г. // Международное право в документах: Учебное пособие / Сост. Н.Т. Блатова. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 138-142.
82. • Загальна декларація прав людини: Прийнято резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1992. – С. 18-24.
83. • Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Прийнято резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 155-159.
84. • Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки і покарання: Прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1984 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 137-154.
85. • Декларація про права дитини: Прийнято резолюцією 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 р. // Права людини (основні міжнар.-правові документи): Зб. док. / Упорядн. Ю.К. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1989. – С. 130-133.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Прийнято резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 30-41.

• Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Прийнято резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 4-25.

• Звід принципів захисту усіх осіб, яких піддано затриманню або ув'язненню в будь-якій формі: Прийнято резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції і пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ: Українсько-американське Бюро захисту прав людини, 1996. – С. 29-35.

• Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку: Прийняті резолюцією VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поведінки з правопорушниками від 7 вересня 1990 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції і пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ: Українсько-американське Бюро захисту прав людини, 1996. – С. 35-39.

- Паризька хартія для нової Європи: Прийнято резолюцією 45/859 Генеральної Асамблеї ООН від 21 листопада 1990 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1992. – С. 192-197.

- Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини. Прийнята Радою Європи 4 листопада 1950 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 58-76.

92. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2000. – № 3. – С. 20-27.

93. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення // Віче. – 2002. – № 3. – С. 19-23.

94. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8-13.

95. Авер'янов В. Актуальні завдання реформування адміністративного права // Право України. – 1999. – № 8. – С. 8-11.

96. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К.: Наук. думка, 1990. – 145 с.

97. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / НАН України: Ін т держави і права ім. Корецького. – К.: Ін. Юре, 1997. – 48 с.

98. Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць / Ін-т держ. буд. та місц. сомавряд. – Вип. 2. – Х.: „Право”, 2002. – С. 3-16.

99. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6-8.

100. Авер'янов В.Б., Крупчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. – Харків: Право, 1998. – 37 с.

101. Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1982. – 23 с.

102. Агеенкова Г.Т. Проблемы совершенствования законодательства о мерах административного пресечения // Актуальные проблемы советского административного и финансового права: Сб. науч. тр. - М., 1984. - С. 32-44.

103. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 112 с.

104. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. О.М.Бандурки. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. - 305 с.

105. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.

106. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 236 с.

107. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Упоряд. В.П.Тимощук. – К.: Факт, 2002. – 100 с.

108. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. – 304 с.

109. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная. Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1998. – 346 с.

110. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1988. – 168 с.

111. Административная ответственность: Учебник / Агапов А.Б. – М.: Статут, 2000. – 250 с.

112. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
113. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (милиции): Учеб. пособие / Под ред. А.П.Коренева. - М.: МВШМ МВД СССР, 1988. - 90 с.
114. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Издательство «Спарк», 1996. – 229 с.
115. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. - М.: Академия МВД СССР, 1990. - 223 с.
116. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам “Лазаревских чтений”) // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 5-32.
117. Административное право. Общая и особенная части. Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.
118. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
119. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., – 1981. – Т. I. – 360 с.
120. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. - 360 с.
121. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: „Статут”, 1999. – 712 с.
122. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
123. Алексеев С.С. Философия права. – М.: Изд-во НОРМА, 1999. – 336 с.
124. Алехин А.П., Кармолицкий А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – 640 с.
125. Анджієвський В.С., Тимченко І.А. Нове законодавство про адміністративні правопорушення. - К.: Політвидав України, 1987. - 110 с.
126. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – К., 1999. – 38 с.
127. Андрійко О.Ф. Розвиток адміністративного права в Україні // Часопис Київського університету права. – 2001. – № 1. – С. 54-58.
128. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – 171 с.
129. Арбузкин А.М. Особенности обеспечения прав личности в сфере охраны общественного порядка // Совершенствование административно-правовой деятельности органов внутренних дел: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1984. – С. 8-15.
130. Арбузкин А.М. К вопросу о классификации мер административного воздействия, применяемых органами внутренних дел (милицией) в сфере охраны общественного порядка // Совершенствование административно-правовой деятельности органов внутренних дел: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1988. – С. 11-23.
131. Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998. – 145 с.
132. Афанасьев К.К. Проблемы совершенствования административно-правовых форм и методов // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Спеціальний випуск. – Луганськ: Луганський інститут внутрішніх справ, 2000. – С. 240-247
133. Бандурка О.М. Генерал міліції радить і попереджує. – Харків: “Основа”, Ун-т внутр. справ, 1998. – 258 с.
134. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Укр. юрид. академія, 1994. – 158 с.
135. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Укр. юрид. академія, 1994. – 16 с.

136. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія досвід, шляхи удосконалення. – Х.: Основа, 1996. – 398 с.
137. • Бандурка О. М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ: Навч. посібник. – Харків: Вид-во НУВС, 2001. – 220 с.
138. • Бандурка О.М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – Харків: ХІВС, 1995. – С. 13-18.
139. • Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
140. • Бандурка А.М., Горбачев А.В. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ. – К.: РИО МВД Украины, 1994. – 160 с.
141. • Бандурка О.М., Греченко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
142. • Бандурка А.М., Зелинский А.Ф. Вандализм. – Х.: Ун-т внутр. дел, 1996. – 199 с.
143. • Бандурка О.М., Кузнiченко С.О. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 116 с.
144. • Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
145. • Баулин Ю.В. Право граждан на задержание преступника. – Харьков: Вища школа, 1986. – 157 с.
146. • Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – Пермь: Кн. изд-во, 1966. – 193 с.
147. • Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
148. • Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.
149. • Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Изв. вузов. Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 59-64
150. • Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 1972. - 39 с.
151. • Бахрах Д.Н. Состав административного проступка: Учеб. пособие. - Свердловск: Юрид. ин-т, 1987. - 70 с.
152. • Безродний Є.Ф. та ін. Світова класична думка про державу і право: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 397 с.
153. • Безсмертний А.К. Административно-правовые меры воздействия за нарушение общественного порядка: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Х., 1990. – 16 с.
154. • Безсмертний О.К., Петков В.П., Фролов О.С. Порядок попередження про намір застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та фізичної сили з боку працівників міліції // Вісник університету внутрішніх справ. – 1996. – № 1. – С. 44-55.
155. • Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – 19 с.
156. • Безсмертний Є.О. Особистий огляд і огляд речей в системі адміністративного примусу та повноваження органів внутрішніх справ щодо його

- застосування // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб. наук. праць. Вип. 2. - Харків: УнВС, 1997. - С.141-145.
157. • Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Гос-во и право. 1999. – № 12. – С. 12-20.
158. • Березкін А. Нагляд за виконанням законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення // Рад. право. - 1991. - № 12. - С. 13-15.
159. • Бернхем В. Вступ до права та правової системи США [Перекл. з англ.]. – К.: Україна, 1999. – 554 с.
160. • Битяк Ю. Оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади – головна мета адміністративної реформи в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 4. – С. 10-19.
161. • Битяк Ю.П. Система адміністративного законодавства та система адміністративного права України // Українське адміністративне право: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: “Ініціатива”, 2000. – С. 18-20.
162. • Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
163. • Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Х.: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.
164. • Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспекти лекцій. – Харків: Укр. юрид. академія, 1994. – 44 с.
165. • Битяк Ю.П., Комзюк А.Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства // Юридическая наука и проблемы формирования демократического государства Украина: Темат. сб. науч. тр. - К.: ИСИО, 1993. - С. 75-79.
166. • Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. - Львів: Вища школа, 1975. - 176 с.
167. • Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр. Д.И. Васильева; Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М.: Прогресс, 1988. – 487 с.
168. • Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2001. – 288 с.
169. • Васильев Р.Ф. Акты управления. – М.: МГУ, 1987. – 140 с.
170. • Васильева Г.В., Студеникина М.С. Законодательство об административных правонарушениях (Словарь-справочник). – М.: Знание, 1986. – 128 с.
171. • Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2001. – 142 с.
172. • Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Проведення по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень: Навч. посібник / За заг. ред. Петкова В.П. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2000. – 72 с.
173. • Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова. – М., 1990.
174. • Вежновец В.Н. Оформление участковыми инспекторами дел об административных правонарушениях: Учеб. пособие. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1990. – 66 с.
175. • Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с.
176. • Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.
177. • Веремеенко И.Н. О классификации мер административного принуждения // Весник МГУ. – 1978. – № 5. – С. 89-93.

178. • Власть и право: Из истории русской правовой мысли / Сост.: А.В. Поляков, И.Ю. Козлихин. – Л.: Лениздат, 1990. – 319 с.
179. • Власть: Очерки современной политической философии Запада // Отв. Ред. В.В. Мшвениерадзе. - М.: Наука, 1989. – 326 с.
180. • Власть силы, сила власти: Сб. науч. тр. / Отв. ред. и сост. В.В. Серкова. – М.: Юристъ, 1996. – 136 с.
181. • Волович В.Ф. Проблемы теории административного процесса // Актуальные вопросы правоведения в современный период. – Томск: Томский ун-т, 1995. – С. 11-14.
182. • Воронов А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно-правовое исследование. – СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 2001. – 220 с.
183. • Воронцов Б.С., Гарбуз Б.И., Гиленсен В.М., Мачковский Г.И. Полиция и проблемы преступности в капиталистических странах. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1977. – 194 с.
184. • Гавриленко Д.А. Вопросы предупреждения правонарушений общественного порядка средствами административного принуждения // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. тр. – К.: КВШ МВД СССР, 1982. – С. 90-100.
185. • Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – 252 с.
186. • Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. - 198 с.
187. • Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посіб. – Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1999. – 53 с.
188. • Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Худож.-оформлювач О.Агеєв. – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с.
189. • Гегель Г.В.Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д.А.Керимов и В.С. Нерсисянц. - М.: Наука, 1990. – 316 с.
190. Герасименко Є. До питання про адміністративну юрисдикцію в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 75. Правознавство. – 2000. – С. 74-77.
191. • Герасименко Є. Суб'єкт адміністративного проступку // Право України. – 1999. – № 4. – С. 41-44.
192. • Герасименко Є. Форми та види вини при вчиненні адміністративного правопорушення // Право України. – 1998. – № 7. – С. 80-86.
193. • Гессен В.М. Административное право. - СПб, 1903.
194. • Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте: Учебное пособие. – К.: МВД СССР, 1986. – 75 с.
195. • Голосниченко И.П. Организация служб милиции, осуществляющих административную деятельность: Учебное пособие. – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1984. – 96 с.
196. • Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. - К.: Вища школа, 1991. - 207 с.
197. • Голосниченко И.П. Правовое регулирование административно-процессуальных действий, осуществляемых органами внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма. – К., 1983. – С. 67-70.

198. • Голосніченко І. Пропозиції щодо розвитку деяких видів профілактики // Рад. право. – 1991. - № 1. - С. 29-32.
199. • Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки // Право України. – 2002. – № 2. – С. 26-30.
200. • Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. – К.: Міленіум, 2002. – 136 с.
201. • Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. – К.: КМУЦА, 1995. – 78 с.
202. • Гончарук С.Т. Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. тр. – К.: КВШ МВД СССР, 1982. – С. 67-81.
203. • Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. - М.: Юрид. лит., 1972. - 258 с.
204. • Гранин А.Ф. Убеждение и принуждение в правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретические вопросы). – К.: КВШ МВД СССР, 1973. – 122 с.
205. • Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 1999. – 201 с.
206. • Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для студентов юрид. вузов и ф-тов. – Изд. 4-е, перераб., доп. – М.: Изд-во „Зерцало”, 1998. – 416 с.
207. • Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. - Л.: Изд. ЛГУ, 1983. – 231 с.
208. • Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. – К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 266 с.
209. • Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. – К., 1999. – 52 с.
210. • Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
211. • Державний контроль у сфері виконавчої влади: Наук. доповідь / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держ. і права НАН України, 2000. – 60 с.
212. • Джагупов Г.В. Деякі проблеми виконання постанов про позбавлення спеціального права // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми: ВВП „Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 93-94.
213. • Додин Е.В. Гарантии законности административной ответственности. – К.: Знання, 1976. – 48 с.
214. • Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1985. – 100 с.
215. • Додин Е.В. Исполнение постановлений о наложении административных взысканий: Учеб. пособие. – Одесса: Юрид. литература, АО БАХВА, 1999. – 68 с.
216. • Додин Е.В. Понятие и виды оснований административной ответственности // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – К., 1982. – С. 23-30.

217. • Додін Є.В. Підготовка нового Кодексу України про адміністративні правопорушення // Юридичний вісник. – 1994. – № 1. – С. 82.
218. • Додин Е.В. Субъективная сторона административного проступка // Изв. вузов. Правоведение. - 1969. - № 2. – С. 32-36.
219. • Додин Е.В., Серафимов В.В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания: Учеб. пособие. – Одесса: Юрид. лит., 2001. – 152 с.
220. • Додин Е.В., Шкарупа В.К. Доказывание по делам об административных проступках, связанных с нарушениями антиалкогольного законодательства и наркоманий: Учеб. пособие. – Киев: НИ и РИО Киев. высш. шк. МВД СССР, 1989. – 62 с.
221. • Дорогих Н.М. Административно-правовые меры по преодолению пьянства и алкоголизма. - К.: Вища школа, 1988. - 256 с.
222. • Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 22 с.
223. • Думко Ф.К., Ульянов О.І., Ярмакі Х.П. Адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі. – Одеса: Одеський ін-т внутр. справ, 1999. – 122 с.
224. • Дымченко М., Князев С. Административное задержание и доставление // Соц. законность. - 1988. - № 5. - С. 36-37.
225. • Єгупенко В.В. Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами Державної автомобільної інспекції МВС України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002. – 19 с.
226. • Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 60-68.
227. • Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. - Л.: Лениздат, 1973. - 328 с.
228. • Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
229. • Заец А.П. Система советского законодательства: Проблемы согласованности. – К.: Наук. думка, 1987. – 97с.
230. • Зброя: придбання, зберігання, використання: Зб. нормативних актів/ Уклад.: Мацко А.С., Бойко І.В. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 304 с.
231. • Зеленько В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1976. – 17 с.
232. • Зивс С.Л. Источники права. – М.: Наука, 1981. – 240 с.
233. • Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Одесса, 2001. – 191 с.
234. • Иванов Ф.С., Литкевич Б.И., Сазонов М.Я. Применение оружия как мера процессуального принуждения, осуществляемого милицией и другими подразделениями Министерства внутренних дел // Проблемы административного права и совершенствования деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. трудов. – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1981. – С. 84-89.
235. • Иванчишин П.А. Общество. Государство. Власть: Учеб. пособие. - М.: Граница, 1994. – 383 с.
236. • Игитов В.И. Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны общественного порядка: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1965. – 16 с.

237. • Инкис А. Как повысить эффективность административного наказания // Законность. – 1997. – № 11. – С. 25-26.
238. • Каляянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Одеса, 1998. – 16 с.
239. • Каляянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины. Учеб. пособие. – Одеса: АО БАХВА, 2000. – 128 с.
240. • Каляянов Д.П., Остюченко С.М., Аносенков А.А. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України: Науково-практична розробка. – Вид. 2-е, доп. – Одеса: Одеський ін-т внутр. справ, 2002. – 42 с.
241. • Каплунов А.И. Правовые и тактические основы применения милицией огнестрельного оружия: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: НИИ МВД РФ, 1992. – 24 с.
242. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2001. – 304 с.
243. • Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о наложении административных взысканий: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 159 с.
244. • Кириченко И.Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. – К.: РИО МВД УССР, 1994. – 184 с.
245. • Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. – М.: МВШМ МВД СССР, 1987. – 60 с.
246. • Ключниченко А.П. Административная ответственность за правонарушения, подведомственные органам внутренних дел: Лекция. - К.: КВШ МВД СССР, 1975. - 42 с.
247. • Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учеб. пособие. – К.: КВШ МВД СССР, 1979. – 87 с.
248. • Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: Учеб. пособие. – К.: КВШ МВД СССР, 1983. – 56 с.
249. • Князев В.В. Полиция Великобритании (структура и основные функции). – М.: ВНИИ МВД СССР, 1974. – 144 с.
250. • Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). – К.: Основи, 1994. – 154 с.
251. • Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К.: Вища школа, 1979. – 230 с.
252. • Коваль Л.В. Ответственность за административные правонарушения. - К.: Вища школа, 1975. - 159 с.
253. • Коваль Л.В. Охрана громадського порядку. – К.: Політвидав України, 1988. – 94 с.
254. • Коваль Л.В., Герасименко Є. Проблеми нормотворчості у сфері адміністративних правопорушень // Право України. – 1992. – № 3. – С. 20-22.
255. • Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – Х.: ООО «Одиссей», 2000. – 1008 с.
256. • Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях: Научн.-практ. коммент. / Анджиевский В.С. и др. – К.: Изд-во «Украина», 1991. – 623 с.
257. • Козлов Ю.М. Административные правоотношения. – М.: Юрид. лит., 1976. – 184 с.

258. • Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды. - М.: Юрид. лит., 1975. - 189 с.
259. • Козюбра М.І. Переконання та примус. – К.: Вища школа, 1970. – 145 с.
260. • Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні // Право України. – 1998. – № 2. – С.10-14.
261. • Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
262. • Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
263. • Коломоець Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 1999. – 16 с.
264. • Коломоець Т.О. Штрафи за законодавством України про адміністративні правопорушення. – Запоріжжя: „ВЕРЖЕ”, 2000. – 241 с.
265. • Коломоець Т.О. Щодо ефективності адміністративних штрафів // Право України. – 2001. - № 2. – С. 84-87.
266. • Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
267. • Комзюк А.Т. Адміністративні стягнення та загальні правила їх накладення // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – Юридичні науки. – 1998. – № 11. – С. 45-49.
268. • Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: Збірник / Гол. ред. В.Л.Регульський. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 2000. – С. 242-246.
269. • Комзюк А.Т. Державно-владний аспект адміністративного примусу // Вісник Академії правових наук України: Збірник наукових праць. – 2000. – № 4 (23). – С. 129- 137.
270. • Комзюк А.Т. Деякі загальні проблеми визначення змісту Особливої частини проекту КпАП України // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми: ВВП „Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 52-54.
271. • Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання провадження в справах про адміністративні проступки // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Спеціальний випуск. – Луганськ: Луганський інститут внутрішніх справ, 2000. – С. 219-222.
272. • Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.10. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – С. 178-183.
273. • Комзюк А.Т. Деякі проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус // Збірник наукових праць Української академії управління при Президентіві України. – Вип. 2. Ч. II. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – С. 316-321.
274. • Комзюк А.Т. Законність застосування міліцією доставлення і адміністративного затримання правопорушників // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків: Науковий збірник. – Х.: Українська академія управління при Президентіві України (Харківський філіал), 2000. – С. 151-156.
275. • Комзюк А.Т. Законодавство про адміністративні проступки: проблеми визначення сутності, завдань та системи // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип.14. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – С. 107-112.

276. • Комзюк А.Т. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення: система та компетенція міліції щодо їх застосування // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.13. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2001. – С. 107-113.
277. • Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.
278. • Комзюк А.Т. Підстави застосування заходів адміністративного примусу // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою: Міжвідомчий науковий збірник. – Том 18. – К.: Науково-дослідний інститут “Проблеми людини”, 1999. – С. 492-496.
279. • Комзюк А.Т. Правові засади застосування міліцією заходів адміністративного примусу // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 45. – С. 127-132.
280. • Комзюк А.Т. Проблеми систематизації і класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. – 1999. – № 2. – С. 63-68.
281. • Комзюк А.Т., Безсмертний Є.О. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Травень 1996 р. .– К.: Інститут законодавства, 1996.– С. 119-121.
282. • Комзюк А.Т., Гуменюк В.А. Організація контролю органів внутрішніх справ за об’єктами дозвільної системи // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції. 9-11 листопада 1995р. – Харків: НЮА України, 1995. – С. 143-144.
283. • Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1996. – № 1. – С. 76-79.
284. • Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.
285. • Конституція України – основа реформування суспільства / В.Я.Тацій, Ю.П.Битяк, Ю.М.Грошовий, М.В.Цвік. – Х.: Право, 1996. – 96 с.
286. • Корнієнко М.В. Поняття „особливих умов” в діяльності органів внутрішніх справ // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – Вип. 10. – С. 107-111.
287. • Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми розвитку міліції на порозі ХХІ століття // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 3-13.
288. • Кравченко Ю.Ф. Міліція України. – К.: Генеза, 1999. – 432 с.
289. • Кривуля О.М., Куц В.М. Чи можуть бути суспільні відносини об’єктом злочину? // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1995. – № 2. – С. 70-75.
290. • Кримінальне право України. Загальна частина: Підручник для юрид. вузів і фак. / М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін.; За ред. професорів М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – Харків: Право, 1997.– 368 с.
291. Криминология и административная юрисдикция милиции: Учеб. Пособие для вузов / Под ред. проф. В.П. Лозбякова. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 205 с.
292. • Крылов В.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности: Учеб. пособие. – М.: МВШ МВД СССР, 1972. - 79 с.

293. • Кудрявцев В.П. О систематизации правовых актов об административном задержании // *Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка*: Сб. науч. тр. – К.: 1982. – С. 81-90.
294. • Кузнiченко С.О. Управлiння органами внутрiшнiх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного i природного характеру. – Х.: Основа, 2001. – 152 с.
295. • Кузьмичева Г.А. Административная ответственность. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 76 с.
296. • Кульчицкий В.М., Демидов Н.А. Задержание вооруженных преступников. – К.: РИО МВД Украины, 1991. – 96 с.
297. • Левченко І. У гумової кулі свій резон // *Юридичний вісник України*. – 1997. – 3-9 квітня.
298. • Лобзяков В.П., Овчинский С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступности. – М.: Юрид. лит., 1978. – 150 с.
299. • Максимов В. Деятельности ГАИ – правовую базу // *Соц. законность*. – № 8. – 1990. – С. 47-48.
300. • Малейн Н.С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. – М.: Юрид. лит., 1985. – 192 с.
301. • Малишко М.І. Конституції зарубіжних країн та України: Навч.-метод. довідник. – К.: МАУП, 1999. – 72 с.
302. • Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // *Сов. государство и право*. – 1990. – № 1. – С. 23-30.
303. • Мартиросян А. Штраф: вид наказания и мера административного воздействия // *Юридический вестник*. – 1999. – № 1. – С. 46-48.
304. • Мартьянов И.В. Административная ответственность по советскому законодательству. - К.: Вища школа, 1985. - 56 с.
305. • Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. - 207 с.
306. • Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: Учеб.-практ. пособие. – М.: БЕК, 1998. – 257 с.
307. • Масляніцин В.І. Застосування співробітниками міліції спеціальних засобів адміністративного припинення – актуальна проблема сьогодення // *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Спеціальний випуск*. – Луганськ: Луганський інститут внутрішніх справ, 2000. – С. 263-267.
308. • Матвеев С.В. Субъекты административной ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1985. – 19 с.
309. • Матвеев А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов): Учеб. пособие. - Караганда: Карагандинская высшая школа МВД СССР, 1989. - 79 с.
310. • Матеріали семінару „Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта” (Львів, 12-13 жовтня 2001 р.). Частина II. Німеччина та Республіка Польща. – Львів, 2001.
311. • Миколенко А.И., Миколенко А.Н. Законы Украины «О прокуратуре», «О милиции», «Об адвокатуре»: Комментарии. – Х.: ООО «Одиссей», 2002. – 304 с.
312. • Мингес А.В. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности в сфере специального административного пресечения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1990. – 18 с.
313. • Миронюк Р. Виконавче провадження у справах про адміністративні правопорушення: окремі питання // *Право України*. – 2001. – № 1. – С.81-84.

314. • Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підручник. - К.: Либідь, 1992. - 431 с.
315. • Мшвениерадзе В.В. Размышления о власти (вместо введения) / В кн.: Власть: Очерки современной политической философии Запада. - М., 1989. - С. 3-19.
316. • Науково-практичний коментар до Закону України "Про міліцію" / Відп. ред. Я.Ю. Кондратьєв, І.П. Голосніченко. - К.: УАВС, 1996. - 140 с.
317. • Недбайло О. Законодавство про адміністративні проступки як складова частина адміністративного законодавства // Право України. - 2000.- № 3. - С. 103-106.
318. • Неліп М.І., Мережко О.О. Силовий захист прав людини: питання легітимності в сучасному міжнародному праві. 2-е вид. - К.: Наукова думка, 1999. - 190 с.
319. • Нерсесьянц В.С. Философия права. Учебник для вузов. - М.: НОРМА, 1997. - 648 с.
320. • Никеров Г.И. Административное право США. - М.: Наука, 1977. - 200 с.
321. • Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. - К.: Видавництво «Аконіт», 1999. - Т. I: А-Є. - 910 с.
322. • Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. - К.: Видавництво «Аконіт», 1999. - Т. II: Ж-ОБД. - 910 с.; Т. III: ОБЕ-РОБ. - 927 с.
323. • Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. - К.: Видавництво «Аконіт», 1999. - Т. III: ОБЕ-РОБ. - 927 с.
324. • Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. - К.: Видавництво «Аконіт», 1999. - Т. IV: РОБ-Я. - 941 с.
325. • Новиков В.С. Правовая основа вынужденного применения оружия сотрудниками милиции // Совершенствование административно-правовой деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. трудов. - М.: НИИ МВД РФ, 1996. - С. 82-88.
326. • Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 1996. - 472 с.
327. • Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Туманова. - М.: Юристъ, 1997. - 448 с.
328. • Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. - 14-е изд., стереотип. - М.: Рус. яз., 1983. - 816 с.
329. • Опришко В.Ф. Вдосконалення законодавства України - складова частина стратегії його розвитку // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах: Зб. наук. ст. - Вип. 1. - К.: Інститут законодавства, 1996. - С. 5-17.
330. • Опришко В. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України // Право України. - 1999. - № 12. - С. 25-28.
331. • Опришко В.Ф. Ответственность по новому административному законодательству. - К.: Знання, 1983. - 48 с.
332. • Основи конституційного права України: Підручник / За ред. В.В.Копейчикова. - К.: Юрінком Інтер, 1997. - 352 с.
333. • Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. - Львів: Львівський ін т вн. справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. - 312 с.
334. • Ответственность в управлении / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. - М.: Наука, 1985. - 304 с.
335. • Павловский Р.С. Административно-правовая наука, административное право и законодательство // Изв. вузов. Правоведение. - 1987. - № 3. - С. 32-36.

336. • Павловський Р. Причини вчинення адміністративних правопорушень і умови, що цьому сприяють // Рад. право. – 1987. - № 4. – С. 18-22.
337. • Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Монография. – Саратов: Изд-во Светопись. – 1998. – 256 с.
338. • Парыгин Н.П. Исполнение постановлений об административных взысканиях: Автореф дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1991. – 24 с.
339. • Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики // Право України. – 1998. – № 7. – С. 3-6.
340. • Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1986. – 19 с.
341. • Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. – 1997. – № 12. – С. 18-19.
342. • Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.
343. • Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. – М.: Юрид. лит., 1989. – 256 с.
344. • Пехов В.Н. Деятельность милиции в механизме реализации прав и свобод граждан: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1992. – 20 с.
345. • Печеницин В.А. Состав административного проступка: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1985. – 189 с.
346. • Петков В.П. Управління виховно-виправним процесом: Монографія. В 2-х ч. – Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 1998. – Ч. I. – 278 с.
347. • Петков В.П. Управління виховно-виправним процесом: Монографія. В 2-х ч. – Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 1998. – Ч. II. – 260 с.
348. • Погребной И.М., Шульга А.М. Теория права: Учеб. пособие. – Харьков, Ун-т внутр. дел, 1998. – 149 с.
349. • Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. – М.: Наука 1987. – 152 с.
350. • Полешко А. Правова основа діяльності міліції // Рад. право. - 1991. - № 3. - С. 92-93.
351. • Попов Л.Л., Иванов В.А. Применение оружия работниками милиции. – М.: УМК МВД СССР, 1975. – 47 с.
352. • Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: Учебное пособие. – М.: УМК по ССУЗ МВД СССР, 1983. – 89 с.
353. • Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1976. – 212 с.
354. • Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). – Л.: “Наука”, 1975. – 250 с.
355. • Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Байдуков В.А., Зайцев В.Ю., Казаков А.И. и др. / Под ред. Скуратова Ю.И., Семенова В.М. – М.: Юрид. лит., 1998. – 288 с.
356. • Проект Адміністративного процесуального кодексу України. – К., 2001. – 51 с.
357. • Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. – К., 2001. – 18 с.
358. • Проект Концепції реформи адміністративного права України. – К., 1998. – 57 с.
359. • Производство по административным правонарушениям: Учеб. пособие / Отв. ред. Д.Н.Бахрах. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1986. – 80 с.
360. • Протасов В.Н. Юридическая процедура. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – 169 с.

361. • Пушкін О.А, Скакун О.Ф. Захист суб'єктивних прав громадян як один із засобів забезпечення порядку в громадських місцях // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – Харків: ХІВС, 1995. – С. 137-139.
362. • Рабінович П.М. Загальна теорія права та держави: Конспект лекцій. – Львів: Ред.-вид. відд. Львів. ун-ту, 1992. – 90 с.
363. • Рабінович П.М. Юридичне забезпечення прав людини – стратегічний напрямок розвитку законодавства України // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Київ, травень 1996 р. – К.: Інститут законодавства, 1996. – С. 92-94.
364. • Развадовский В. Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 39-41.
365. • Ремнев В. Социалистическая законность в государственном управлении. – М.: Наука, 1979. – 301 с.
366. • Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения // Управление и право. – 1982. – Вып.7. – С. 182-189.
367. • Рябов Ю.С. Административная ответственность граждан и должностных лиц. – Пермь: Кн. Изд-во, 1984. – 116 с.
368. • Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. - Пермь: Кн. изд-во, 1974. - 82 с.
369. • Саввин М.Я. Административный штраф. – М.: Юрид. лит., 1984. – 112 с.
370. • Саввин М.Я., Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка: Пособие. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1990. - 64 с.
371. • Сазонов М.Я. Доставка административного правонарушителя в орган внутренних дел как самостоятельная мера административного принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – К.: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 84-85.
372. • Салманова О.Ю. Правове регулювання та практика застосування органами Державтоінспекції огляду водіїв на стан сп'яніння // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 14. – С. 32-36.
373. • Самощенко И.С. К вопросу об основаниях и целях административной ответственности // Ученые записки ВНИИСЗ. № 5. - М., 1965. - С. 110-112.
374. • Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. – Харьков: Основа, 1991. – 120 с.
375. • Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству: Учеб. пособие. - М.: Академия МВД СССР, 1988. - 55 с.
376. • Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – 19 с.
377. • Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М.: РИО Академия МВД СССР, 1974. – 39 с.
378. • Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. - 117 с.
379. • Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – 235 с.
380. • Сиренко В.Ф. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. – К.: Наук. думка, 1993. – 165 с.

381. • Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел. 2000 – 704 с.
382. • Словарь административного права / Кол. авт. - М.: Фонд «Правовая культура». - 1999. - 320 с.
383. • Словарь иностранных слов. – 19-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1990. – 624 с.
384. • Словник української мови / Ред. кол. І.К.Білодід (голова) та ін. - Т. 6. - К.: Наук. думка, 1975. - 832 с.
385. • Соболев В.О. Призначення соціологічної науки в системі правоохоронних органів // Вісник Ун-ту внут. справ. – 1996. – № 1. – С. 124-130.
386. • Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М.Прохоров; редкол.: А.А.Гусев и др. – изд. 4-е. – М.: Сов. энциклопедия, 1987. – 1600 с.
387. • Советское административное право. Методы и формы государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1977. - 336 с.
388. • Советское административное право: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. - М.: Юрид. лит., 1986. – 400 с.
389. • Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., – 1990. – 576 с.
390. • Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – 416 с.
391. • Советское гражданское право. Часть первая: Учебник / Под общ. ред. В.Ф. Маслова и А.А. Пушкина. – К.: Вища школа, 1983. – 463 с.
392. • Солов'євич І.В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1998. – 200 с.
393. • Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1993. – 346 с.
394. • Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М.: Юрид. лит., 1972. – 236 с.
395. • Стефанюк В. Адміністративне право та адміністративно-правовий захист // Право України. – 2001. - № 12. – С. 3-5.
396. • Стефанюк В. Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? // Право України. – 1999. – № 12. – С. 15-20.
397. • Стефанюк В. Кодекс про адміністративні проступки – яким йому бути? // Вісник Верховного Суду України. – 1999. – № 2 (12). – С. 35-38.
398. • Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М.: Юрид. лит-ра, 1990. – 115 с.
399. • Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. проф. А.М. Бандурки. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
400. • Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. – К.; Одесса: Вища школа, 1989. – 439 с.
401. • Тараненко С. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення // Право України. - 1995. - № 7. – С. 36-38.
402. • Таций В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. – Харьков: Вища школа, 1988. – 196 с.
403. • Тевлін Р. Про поняття “правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні // Рад. право. – 1985. – № 7. – С. 52-54.
404. • Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. - Харьков: Вища школа, 1985. - 192 с.

405. Тер-Акопов А.А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. – М.: Юрид. лит., 1995.– 176 с.
406. • Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. – 1998.– № 1. – С.5-14.
407. • Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. – Харьков: Право, 1998. – 268 с.
408. • Тищенко М.М. До питання про реалізацію права громадян на захист у сфері адміністративного процесу // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 16. – С. 148-151.
409. • Тищенко Н.М. Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства и охрана прав граждан // II міжрегіональна науково-практична конференція (листопад 1997 р.): Наукові статті. – Запоріжжя, 1997. – С. 5-13.
410. • Ткач Г.Й. Вільний розсуд в діяльності адміністрації // Українське адміністративне право: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: “Ініціатива”, 2000. – С. 50-52.
411. • Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. – М.: Наука, 1972. – 177 с.
412. • Тучак М.О. Деякі проблеми виконання постанов про накладення адміністративних стягнень // Українське адміністративне право: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: “Ініціатива”, 2000. – С. 255-256.
413. • Уголовное право УССР. Общая часть: Учебник / Под ред. В.В.Сташиса и А.Ш.Якупова. – К.: Вища школа, 1984. – 284 с.
414. • Українець Л.М. Применение специальных изделий РП-73 «М»: Методическое пособие. – К: МВД Украины, 1994. – 83 с.
415. • Украинская советская энциклопедия / Гл. ред. Бажан М.Г. - Т. 5. - К.: Гл. ред. Укр. сов. энциклопедии, 1981. - 642 с.
416. • Ульянов О.І. Деякі проблеми забезпечення захисту прав людини в адміністративному процесі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 1998.- № 1.
417. • Управленческие процедуры / Отв. ред. Б.М.Лазарев. - М.: Наука, 1988. - 271 с.
418. • Фарукшин М.К. Вопросы общей теории юридической ответственности // Изв. вузов. Правоведение. – 1969. - № 4. - С. 24-36.
419. • Федоров М. Право на вогнепальну зброю: за і проти. // Право України. – 1998. - № 2. – С. 57-64.
420. • Фіночко Ф.Д. Еволюція поглядів щодо класифікації адміністративного примусу // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції. 9-11 листопада 1995р. – Харків: НЮА України, 1995. – С. 138-139.
421. • Филонов В.П. Актуальные проблемы современной криминологии: Монография. – Донецк: Изд-во «Донеччина», 1997. – 288 с.
422. • Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА М, 1997. – 576 с.
423. • Фролов А.С. Гарантии обеспечения прав граждан при применении огнестрельного оружия и силы должностными лицами по поддержанию правопорядка // Научно-практическая конференция, посвященная памяти проф. Федорова К.Г. (12-13 июня 1996 г.) / Тезисы докладов. – Запорожье, 1996. – С. 159-163.
424. • Фролов О.С. Обмеження при застосуванні сили: визначення категорії «малолітні» // Матеріали внутрішньовузівської науково-практичної конференції

- „Актуальні проблеми попередження, розкриття та розслідування злочинів органами внутрішніх справ”, 28-29 травня 1998 р. м. Запоріжжя. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 1998. – С. 83-85.
425. • Фролов О.С. Підстави застосування сили працівниками ОВС // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 2. – С. 69-79.
426. • Фролов О.С. Правовий стан особи як критерій загальних заборон застосування сили. – Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 1. – С. 109-120.
427. • Фролов О.С. Принципи застосування сили і вогнепальної зброї // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1997. – №1. – С. 93-100.
428. • Фролов О.С. Проблеми звуження сфери використання органами внутрішніх справ засобів, що можуть вбити або поранити // III міжрегіональна науково-практична конференція „Концепція формування законодавства України” (листопад 1998 р.). Наукові статті. – Запоріжжя: Держ. у-нт, 1999. – С. 71-73.
429. • Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2000. – 235 с.
430. • Фролов О.С. Процесуальний алгоритм застосування вогнепальної зброї, спеціальних заходів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. – № 1. – С. 85-95.
431. • Фролов О.С. Способи та форми попередження про намір застосування сили // Актуальні проблеми розвитку суспільної думки і практики управління: Зб. наук. праць / Запоріж. ін-т держ. і муніцип. упр-ня; редкол. В.В.Глазунов (головн. ред.) та ін. – Вип.3. – Запоріжжя: РВП „Видавець”, 1997. – С. 123-125.
432. • Фролов О.С., Лисач Ю.Г. Підстави та порядок застосування вогнепальної зброї та деяких спеціальних засобів для забезпечення безпеки дорожнього руху / Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. Вип.1: Матеріали наукової конференції молодих учених Університету внутрішніх справ. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1996. – С. 44-46.
433. • Фролов О.С., Поліщук В.Г. Процедура подання процесуальних документів про застосування заходів адміністративного припинення спеціального призначення // II міжрегіональна науково-практична конференція „Концепція формування законодавства України” (листопад 1997 р.) Наукові статті. – Запоріжжя: Держ. ун-т, 1997. – С. 38-40.
434. • Фуркало В.І. Філософський аналіз проблеми насильства і ненасильства в суспільному розвитку: Автореф. дис. ... канд. філософ. наук. – Львів, 1998. – 19 с.
435. • Хижняков Н.Г. Милиция в системе исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 190 с.
436. • Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України. Навч. посібник. – Київ: Атіка, 2002. – 144 с.
437. • Чиркин В.Е. Основы государственной власти. - М.: Юристъ, 1996. – 110 с.
438. • Чистоклетов Л.Г. Адміністративно-правові основи застосування міліцією вогнепальної зброї: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К.: НАВС, 1997. – 24 с.
439. • Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права // Право України. – 2000. – № 1. – С. 13-15.
440. • Шаповалов Б.Б. Вдосконалення законодавства, яке регулює застосування вогнепальної зброї працівниками міліції // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Проблеми боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників / Керівники авторського колективу А.І. Комарова, О.О. Крикун. – К.: Інститут законодавства, 1997. – Том 7. – С. 282-284.

441. • Шемчученко Ю.С. Наукові засади формування правової держави в Україні // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції 9-11 листопада 1995 р. – Харків: НЮА України, 1995. – С. 3-5.
442. • Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит., 1979. – 143 с.
443. • Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А. и др. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. – М.: Юрид. лит.-ра, 1985. – 198 с.
444. • Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Одеса: Держ. ун-т ім. І.І. Мечникова, 1996. – 56 с.
445. • Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): Монографія. – К.: УАВС, 1995. – 163 с.
446. • Школик А.М. Види адміністративних (управлінських) процедур // Українське адміністративне право: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: “Ініціатива”, 2000. – С. 267-269.
447. • Юриста О.В. Правоохоронні відносини за участю міліції: теоретичний аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1999. – 20 с.
448. • Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
449. • Юсупов В.А. Теория административного права. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
450. • Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография. Ч.1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции. - М.: ВНИИ МВД России, 1996. – 68 с.

Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография. Часть 2. Система субъектов административной юрисдикции. – М.: ВНИИ МВД России, 1996. – 90 с.

- Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография. Часть 3. Административно-юрисдикционное производство. – М.: ВНИИ МВД России, 1996. – 106 с.
- Якуба О.М. Административная ответственность. - М.: Юрид. лит., 1972. - 152 с.
- Ярмачі Х.П., Остюченко С.М. Адміністративне право України (загальна частина). Наочний посібник у схемах. – Одеса: НДРВВ ОЮІ НУВС, 2002. – 94 с.
- Ярмыш А. Наблюдать неотступно... (Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XIX – начале XX веков). – К.: Юрінформ, 1992. – 187 с.
- Ярмиш О.Н. Проблеми взаємовідносин між правоохоронними органами та населенням: вітчизняний і зарубіжний досвід // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 245-252.

457. Bittner E. Police Charge // Police Behavior: A sociological perspective / Ed. R.J.Lundmann. – N.Y.; Oxford, 1980. – P. 31-42.

458. Boc J. Prawo Administracyjne. – Wrocław: Kolowia Limited, 1993. – 314 s.
459. Brenner R.N., Kravitz M. Police discretion: A selected bibliogr. – Washington: Nat. inst. of law enforcement a. criminal justice. Law enforcement assistance adm. US Dep. of justice, 1978. – P. 30-60.
460. Jowell J., Lester A. Beyond Wednesbury: Substantive principles of administrative law // Publ. law. - L., 1987. - Autumn. - P. 368-382.
461. Galligan D.J., Smilow D.M. Administrative Law in Central and Eastern Europe. 1996-1998. – Budapest: Central European University Press, 2000. – 427 p.
462. Handbuch deutsches Recht. Begr. von Hubert Reinfried. Verf.: Günther Bartsch; Rudolf H. Langels; Hubert Reinfried. – 3., völlig Neubearb. Aufl. – Berlin; Bonn; Regensburg: Wolhalla Fachverl., 1992. – 726 s.
463. Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. – London: Sweet & Maxwell, 2001. – 855 p.
464. Klockars C.B. The Idea of Police (Law and criminal justice series; v. 3). – Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi, 1985. – P. 9-12.
465. Polskie Prawo Administracyjne [J. Lang, J. Stuzewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska] / Pod redakcją J. Stuzewskiego. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995. – 547 s.
466. Poppe, S. Grundrechte, Verwaltung, Verwaltungsrecht // Staat u. Recht. – B., 1988. - Jg. 37, H. 11. - S. 897-904.
467. Schwarts B., Wade H.W.P. Legal Control of Government. Administrative Law in Britain and the United States. – Oxford, 1972. – 322 p.
468. Wade H.W.R. Administrative Law. – Oxford., 1988. – 380 p.

1 [1] Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2 [228] Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копейчикова. – К., 1997. – С. 73-74; [381] Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Учебник. – Харків, 2000. – С. 51-54.

3 [381] Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Учебник. – С. 52.

1 [393] Соловей Ю.П. Правове регулювання діяльності міліції в Російській Федерації: Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1993. – С. 93.

2 [435] Хижняков Н.Г. Міліція в системі виконавчої влади Російської Федерації: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998. – С. 35.

1 [393] Соловей Ю.П. Зазн. праця. – С. 93-94.

1 [326] Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 1996. – С. 45-46.

2 [5] Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

3 [287] Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми розвитку міліції на порозі ХХІ століття // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 3-13.

4 [6] Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

- 1 [393]Соловей Ю.П. Зазн. праця. – С. 97.
- 2 [393]Там само.
- 3 [457]Bittner E. Police Charge // Police Behavior: A sociological perspective / Ed. R.J.Lundmann. – N.Y.; Oxford, 1980. – P. 32, 33, 36, 38, 41; Brenner R.N., [459]Kravitz M. Police discretion: A selected bibliogr. – Washington: Nat. inst. of law enforcement a. criminal justice. Law enforcement assistance adm. US Dep. of justice, 1978. – P. 58; [464]Klockars C.B. The Idea of Police (Law and criminal justice series; v. 3). – Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi, 1985. – P. 9-12 та ін.
- 1 [399]Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. проф. А.М. Бандурки. – Харьков, 1999. – С. 7.
- 2 [328]Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М., 1983. – С. 429.
- 1 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 139.
- 1 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 1994. – С. 6.
- 2 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К., 1995. – С. 7.
- 3 [115]Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. - М., 1990. - С. 80.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 7-8.
- 2 [228]Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – С. 72.
- 3 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К., 1999. – С. 208.
- 4 [326]Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – С. 342.
- 1 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 54
- 2 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків, 2000. – С. 121.
- 3 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 208.
- 4 [250]Коваль Л. Адміністративне право України. – К., 1994. – С. 66-69;
[105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 104-110.

- 5 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – Х., 2001. – С. 138-145; [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 122-123.
- 6 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 180.
- 1 [162]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України: Конспект лекцій. – Харків, 1996. – С. 72.
- 2 [417]Управленческие процедуры / Отв. ред. Б.М.Лазарев. – М., 1988. – С. 5.
- 3 [163]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Х., 1999. – С. 107.
- 1 [164]Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспекти лекцій. – Харків, 1994. – С. 4.
- 1 [310]Матеріали семінару „Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта” (Львів, 12-13 жовтня 2001 р.). Частина II. Німеччина та Республіка Польща. – Львів, 2001.
- 2 [219]Додин Е.В., Серафимов В.В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания: Учеб. пособие. – Одесса. 2001. – С. 89.
- 1 [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса, 2001. – С. 41.
- 2 [122]Алексеев С.С. Теория права. - М., 1994. – С. 5-6.
- 1 [235]Иванчишин П.А. Общество. Государство. Власть: Учеб. пособие. - М., 1994. - С. 272.
- 2 [437]Чиркин В.Е. Основы государственной власти. - М., 1996. - С. 34.
- 1 [173]Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./ Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова. - М., 1990. - С. 646.
- 2 [315]Мшвениерадзе В.В. Размышления о власти (вместо введения) / В кн.: Власть: Очерки современной политической философии Запада. - М., 1989. - С. 14.
- 3 [315]Там само. – С. 15.
- 1 [326]Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. - 2-е изд., перераб. и доп. - С. 43.
- 2 [437]Чиркин В.Е. Зазн. праця. – С. 34.
- 3 [189]Гегель Г.В.Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д.А.Керимов и В.С.Нерсесянц. - М., 1990. – С. 141-142.
- 1 [209]Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.Б.Авер'янова, І.Б.Коліушко. - К., 1999. - С. 46-47.

2 [354]Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление, гражданин, ответственность. - Л., 1975. - С. 28.

1 Див., наприклад: [259]Козюбра М.І. Переконання та примус. – К.: Вища школа, 1970; [377]Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974.; [378]Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. - Воронеж, 1991; [387]Еропкин М.И. Административное принуждение / В кн.: Советское административное право. Методы и формы государственного управления. - М., 1977. - С. 105-128 та ін.

2 Див.: [418]Фарукшин М.К. Вопросы общей теории юридической ответственности // Изв. вузов. Правоведение. – 1969. - № 4. - С. 24-36 та ін.

3 Див.: [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 152; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 198 та ін.

4 [189]Див.: Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды. -М., 1975. - С. 10.

1 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 168.

1 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 196.

2 [368]Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. - Пермь, 1974. - С. 9.

1 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 152.

2 [390]Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. – К., 1986. – С. 183.

1 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 196.

1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учеб. пособие. – К., 1979. – С. 19-26

1 [420]Фіночко Ф.Д. Еволюція поглядів щодо класифікації адміністративного примусу // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції. 9-11 листопада 1995р. Харків, 1995. - С. 138-139.

2 [226]Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. - М., 1963. - С. 60-68.

1 [146]Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – Пермь, 1966. – С. 13.

2 [149]Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Изв. вузов. Правоведение. - 1989. - № 4. - С. 59-64.

3 [130]Арбузкин А.М. К вопросу о классификации мер административного воздействия, применяемых органами внутренних дел (милицией) в сфере охраны общественного порядка // Совершенствование административно-правовой деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. тр. - М., 1988. - С. 11-23.

- 4 [445]Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): Монографія. - К., 1995. – С. 6.
- 1 [366]Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения // Управление и право. - 1982. - Вып.7. - С. 182-189.
- 2 [163]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – С. 111-112.
- 3 [250]Коваль Л. Адміністративне право України. – С. 94.
- 4 [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса, 2001. – С. 41.
- 5 [219]Додин Е.В., Серафимов В.В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания: Учеб. пособие. – С. 112, 138.
- 6 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 18-19.
- 7 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 198.
- 1 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – Саратов, 1988. – С. 17-18.
- 2 [422]Философский энциклопедический словарь. - М., 1997. – С. 212.
- 3 [448]Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М., 1979. – С. 111.
- 1 [146]Бахрах Д.Н. Административная ответственность. - Пермь, 1966. – С. 13.
- 1 [245]Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. – М., 1987. – С. 9; [366]Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения // Управление и право. - 1982. - Вып.7. - С.182-186.
- 1 [144]Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – Харьков, 2001. – С. 17-20.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 198.
- 3 [155]Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Х., 1997. – С. 10.
- 1 [135]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Х., 1994. – С. 10.
- 1 [122]Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1994. – С. 145.
- 2 [203]Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. - М., 1972., с. 19-20.
- 3 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 529.
- 1 [228]Загальна теорія держави і права: Навч. посібник / За ред. В.В.Копейчикова. – К., 2001. – С. 217.
- 2 [228]Там само. – С. 217.

- 1 [348]Погребной И.М., Шульга А.М. Теория права: Учеб. пособие. – Харьков, 1998. – С. 14.
- 2 [122]Алексеев С.С. Теория права. – С. 156.
- 3 [326]Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – С. 137.
- 4 [348]Погребной И.М., Шульга А.М. Зазн. праця. – С. 15.
- 1 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 539.
- 1 [122]Алексеев С.С. Теория права. - С. 150.
- 2 [326]Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – С. 395.
- 1 [348]Погребной И.М., Шульга А.М. Зазн. праця. – С. 17.
- 2 [122]Алексеев С.С. Теория права. – С. 151.
- 1 [122]Там само. – С. 155.
- 2 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 537; [228]Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копейчикова. – С. 219.
- 1 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 541.
- 2 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 297-298; [326]Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – С. 147.
- 1 [386]Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М.Прохоров; редкол.: А.А.Гусев и др. – изд. 4-е. – М., 1987. – С. 621.
- 2 [301]Малишко М.І. Конституції зарубіжних країн та України: Навч.-метод. довідник. – К., 1999. – С. 5.
- 1 [285]Конституція України – основа реформування суспільства / В.Я.Таций, Ю.П.Битяк, Ю.М.Грошовий, М.В.Цвік. – Х., 1996. – С. 65-66.
- 2 [332]Основи конституційного права України: Підручник / За ред. В.В.Копейчикова. – К., 1997. – С. 12.
- 1 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 153.
- 2 [36]Основи законодавства України про охорону здоров'я від 11 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
- 3 [35]Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затверджений Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 45. - Ст. 599.
- 4 [18]Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
- 1 [29]Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 35. - Ст. 358.

2 [24]Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

3 [30]Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

4 [37]Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.

5 [350]Полешко А. Правова основа діяльності міліції // Рад. право. - 1991. - № 3. - С. 92-93.

1 Детальніше про це див., наприклад: [229]Заец А.П. Система советского законодательства (проблемы согласованности). - К., 1987. - С. 58-69; [349]Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. - М., 1987. – С. 82-86 та ін.

2 [45]Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.

1 [47]Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні: Затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. // ЗП УРСР. - 1991. - № 3. - Ст. 18.

2 [400]Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. - К.; Одесса, 1989. - С. 217.

1 [44]Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 // Голос України. – 1992. – 8 жовтня.

2 [52]Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 // ЗП України. – 1993. – № 1-2. – Ст.28.

1 [16]Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 10. - Ст. 137.

2 [83]Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Прийнято резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 155-159.

3 [88]Звід принципів захисту усіх осіб, яких піддано затриманню або ув'язненню в будь-якій формі: Прийнято резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції і пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ: Українсько-Американське Бюро захисту прав людини, 1996. – С. 29-35.

4 [84]Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки і покарання: Прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1984 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 137-154.

5 [89]Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку: Прийняті резолюцією VIII Конгресу ООН з попередження злочинності і поведінки з правопорушниками від 7 вересня 1990 р. // Права людини і професійні стандарти для

працівників міліції і пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ: Українсько-Американське Бюро захисту прав людини, 1996. – С. 35-39.

1 [257]Про особливості адміністративних правовідносин детальніше див.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М., 1976.

1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – М., 2000. – С. 229.

2 [250]Коваль Л. Адміністративне право України. – С. 97; [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С.152.

3 [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – С. 42.

4 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – С. 12.

5 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 30; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 198.

6 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 113.

1 [368]Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. – Пермь, 1974. – С. 45.

2 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 153.

1 [146]Бахрах Д.Н. Административная ответственность. - Пермь, 1966. – С. 13.

2 [131]Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998. – С. 41.

1 [104]Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. О.М.Бандурки. - Харків, 1998. - С. 71.

2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 198.

3 [131]Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией. – С. 37.

1 [368]Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. – С. 45.

2 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С.31-32.

1 [322]Новий тлумачний словник української мови. У 4-х т. / Укладачі Яременко В.В., Сліпушко О.М. – Т. II. – К., 1999. – С. 89.

2 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 30; Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 199-200.

1 [368]Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. – С. 35.

2 [236]Игитов В.И. Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны общественного порядка: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1965. – С. 7.

- 3 [104]Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. О.М.Бандурки. - С. 71; [162]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків, 1996. – С. 79.
- 4 [368]Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. – С. 48-51.
- 1 [354]Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление, гражданин, ответственность. - Л., 1975. - С.28.
- 1 [131]Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: Дисс. ... канд. юрид. наук. – С. 65.
- 1 [162]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – С. 79.
- 1 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 30.
- 2 [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. - Свердловск, 1989. - С. 19.
- 3 [131]Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: Дисс. ... канд. юрид. наук. – С. 40.
- 1 [163]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – С. 113, 117.
- 2 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 31.
- 3 [165]Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Адміністративний примус в Україні. Адміністративна відповідальність: Тексти лекцій. – С. 9.
- 4 [368]Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: теоретические вопросы. – С. 58; [177]Веремеенко И.Н. О классификации мер административного принуждения // Весник МГУ. – 1978. – № 5. – С.89 та ін.
- 1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 51.
- 1 [231]Зеленько В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - К., 1975. – С. 9.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка, Я.Ю.Кондратьєва. - Київ, 1995. - С. 113.
- 1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 75.
- 2 [390]Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С.Павловского. - К., 1986. – С. 187.
- 3 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 89.
- 1 [156]Безсмертний Є.О. Особистий огляд і огляд речей в системі адміністративного примусу та повноваження органів внутрішніх справ щодо його застосування //Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб. наук. праць. Вип.2. - Харків: УНВС, 1997. - С.141-145.
- 1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 69, 77.

1 [247]Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 70.

1 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно практический комментарий) / Под общ. ред. А.С.Васильева. – Х., 2000. – С. 919-920.

1 [255]Там само. – С. 921.

2 [15]Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

1 [393]Соловей Ю.П. Зазн. праця. – С. 387.

2 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 126.

1 [247]Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 68.

2 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 153; [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 114; [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 232 та ін.

3 [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – С. 204; [247]Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 68 та ін.

4 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 32.

5 [30]Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

1 [80]Про практику застосування судами України законодавства у справах про порушення правил адміністративного нагляду: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 1986р. № 3 // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України. Ч. I. 1963-1995. – К., 1995. – С. 189-193.

1 [67]Інструкція про порядок встановлення і здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затверджена наказом МВС України від 7 жовтня 1995 р.; [223]Думко Ф.К., Ульянов О.І., Ярмак Х.П. Адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі. – Одеса, 1999. – С. 18-19.

1 [32]Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

1 [223]Думко Ф.К., Ульянов О.І., Ярмак Х.П. Адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі. – С. 11.

1 [223]Там само. – С. 12.

1 [67]Інструкція про порядок встановлення і здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затверджена наказом МВС України від 7 жовтня 1995 р. № 45.; [223]Думко Ф.К., Ульянов О.І., Ярмак Х.П. Зазн. Праця. – С. 13-14.

1 [223]Думко Ф.К., Ульянов О.І., Ярмак Х.П. Зазн. праця. – С. 15.

1 [136]Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - Харків, 1996. – С. 273-274.

- 1 [139]Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків, 1998. – С. 347; [294]Кузніченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. – Х., 2001. – С. 4-19.
- 2 [143]Бандурка О.М., Кузніченко С.О. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. – Х., 2000. – С. 17.
- 1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П.Коренева. – С. 231.
- 1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 232.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 201.
- 3 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 232.
- 1 [323]Новий тлумачний словник української мови. У 4-х т. / Укладачі Яременко В.В., Сліпушко О.М. – Т. III. –С. 717-718.
- 2 [150]Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 1972. - С. 26.
- 1 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 28; [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 154; [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 233.
- 1 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – С. 19.
- 2 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 314.
- 3 [367]Рябов Ю.С. Административная ответственность граждан и должностных лиц. – Пермь, 1984. – С. 11.
- 1 [250]Коваль Л. Адміністративне право України. – С. 94.
- 2 [104]Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. О.М.Бандурки. - С. 73; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 200-201.
- 1 [387]Советское административное право. Методы и формы государственного управления. - М., 1977. - С. 114.
- 1 [245]Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. – С. 9.
- 1 [155]Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - С. 11.
- 2 [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. - С. 19.
- 1 Див.: [101]Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1982; [231]Зеленько В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1976.

- 2 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. - С. 33-38.
- 1 [150]Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – С. 26.
- 2 [101]Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения. - С. 17.
- 1 [231]Зеленько В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений. - С. 9; [101]Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения. - С. 18.
- 2 [415]Украинская советская энциклопедия / Гл.ред. Бажан М.П. - Т. 5. - К., 1981. - С. 110.
- 1 [151]Бахрах Д.Н. Состав административного проступка: Учеб. пособие. - Свердловск, 1987; [375]Северюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. - М., 1988 та ін.
- 1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 30.
- 2 [384]Словник української мови / Ред.кол. І.К. Білодід (голова) та ін. - Т. 6. - К., 1976. - С. 506.
- 3 [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. – Харків, 2001. – С. 13-25; [413]Уголовное право УССР. Общая часть: Учебник / Под ред. В.В.Сташиса и А.Ш.Якупова. - К., 1984. – С. 31 та ін.
- 1[101]Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения. – С. 5.
- 1 [274]Комзюк А.Т. Законність застосування міліцією доставлення і адміністративного затримання правопорушників // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків: Науковий збірник. – Х.: Українська академія управління при Президенті України (Харківський філіал), 2000. – С. 151-156.
- 2 [231]Зеленько В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 77; [224]Дымченко В., Князев С. Административное задержание и доставление // Соц. законность. – 1988. – № 5. – С. 37; [149]Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. - 1989. - № 4. – С. 63.
- 1 [31]Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 24 січня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
- 2 [288]Кравченко Ю.Ф. Міліція України. – К., 1999. – С. 312.
- 1 [328]Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М., 1983. – С. 56.
- 1 [240]Калаянов Д.П., Остюченко С.М., Аносенков А.А. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України: Науково-практична розробка. – Вид. 2-е, доп. – Одеса, 2002. – С. 14-19.
- 1 [49]Положення про дозвільну систему: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 // Іменем закону. – 1992. - № 44.
- 1 [205]Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 1999. – С. 29.
- 1 [51]Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії: Затверджено

постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1993 року // ЗПУ України. – 1993. – № 1. – Ст. 17.

1 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 311.

2 [87]Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С.Семенов, О.Н.Ярмиш та ін. – Харків, 1997. – 202 с. – С. 4-25.

1 [23]Про правовий статус іноземців: Закон України від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 23. – Ст. 162.

2 [48]Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. // ЗПУ України. - 1996. - № 4. – Ст. 148.

1 [196]Див., наприклад: Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. – К., 1991; [221]Дорогих Н.М. Административно-правовые меры по преодолению пьянства и алкоголизма. – К., 1988; [245]Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией; [251]Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К., 1979; [253]Коваль Л.В. Охрана громадського порядку. – К., 1989; [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, 1990; [309]Матвеевков А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов). - Караганда, 1989 та ін.

1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П.Коренева. – С. 240.

1 [110]Административная ответственность в СССР / Под. ред. В.Н. Манохина и Ю.С. Адушкина. – С. 156.

1 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 862.

2 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П.Коренева. – С. 241.

3 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий). – С. 863.

1 [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. - С. 144.

1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 65.

2 [240]Калайянов Д.П., Остюченко С.М., Аносенков А.А. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України. Вид. 2-е, доп. – С. 17.

1 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий). – С. 868.

1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П.Коренева. – С. 244.

1 [309]Матвеевков А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов): Учеб. пособие. – Караганда, 1989. – С. 18.

2 [150]Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – С. 26.

3 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – Запоріжжя, 2001. – С. 117.

1 [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С. 96.

1 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 91; [263]Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 1999. – С. 13.

1 [309]Матвеевков А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов). - С. 12-13.

1 [314]Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підручник. – К., 1992. – С. 233.

1 [299]Максимов В. Деятельности ГАИ – правовую базу // Соц. законность. – № 8. – 1990. – С. 47-48.

2 [372]Салманова О.Ю. Правове регулювання та практика застосування органами Державтоінспекції огляду водіїв на стан сп'яніння // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 14. – С. 32-36.

1 [372]Салманова О.Ю. Правове регулювання та практика застосування органами Державтоінспекції огляду водіїв на стан сп'яніння // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 14. – С. 32-36.

2 [245]Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. – С. 51-52.

1 [247]Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – С. 72.

1 [89]Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку: Прийняті резолюцією VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поведження з правопорушниками від 7 вересня 1990 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції і пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ: Українсько-Американське Бюро захисту прав людини, 1996.– С. 35-39.

2 [11]Виправно-трудоий кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 1. – Ст. 6.

3 [429]Фролов О.С. Проблемы правового регулирования та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2000. – 235 с. – С. 21-22.

1 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 1994. – 155 с. – С. 98-113.

2 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П.Коренева. – С. 236.

1 [429]Фролов О.С. Проблемы правового регулирования та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 101-123.

2 [431]Фролов О.С. Способы та формы предупреждения про намір застосування сили // Актуальні проблеми розвитку суспільної думки і практики управління: Зб. наук. праць / Запоріж. ін-т держ. і

муніціп. упр-ня; редкол. В.В.Глазунов (головн. ред.) та ін. /.- Вип.3. – Запоріжжя: РВП «Видавець», 1997.– С. 123-125.

1 [83]Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Прийнято резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. // Права людини: Збірник документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 155-159.

2 [427]Фролов О.С. Принципи застосування сили і вогнепальної зброї // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1997. – № 1. – С. 95 100.

1 [424]Фролов О.С. Обмеження при застосуванні сили: визначення категорії “малолітні” // Матеріали внутрішньовузівської науково-практичної конференції “Актуальні проблеми попередження, розкриття та розслідування злочинів органами внутрішніх справ”. 28-29 травня 1998 р. – Запоріжжя, 1998. – С. 83-85.

2 [316]Науково-практичний коментар до Закону України “Про міліцію” / Відп. ред. Я.Ю. Кондратьєв, І.П. Голосніченко. – К.: УАВС, 1996. – 140 с. – С. 97.

1 [429]Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 81.

1 [47]Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: Затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. // ЗП УРСР. – 1991. – № 3. – Ст. 18.

1 [429]Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ. – С. 24-25.

1 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 107.

1 [413]Уголовное право УССР. Общая часть: Учебник / Под ред. В.В.Сташиса и А.Ш.Якупова. – С. 142-151.

2 [13]Кодекс про шлюб та сім'ю України // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1969. - № 26. - Ст. 204.

3 [14]Житловий кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - № 1. - Ст. 2.

4 [38]Про пенсійне забезпечення: Закон України від 6 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 3. - Ст. 10.

1 [429]Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ. – С. 67.

2 [134]Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 112.

3 [429]Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ. – С. 71.

1 [438]Чистоклетов Л.Г. Адміністративно-правові основи застосування міліцією вогнепальної зброї: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1997. – С. 12.

2 [325]Новиков В.С. Правовая основа вынужденного применения огнестрельного оружия сотрудниками милиции // Совершенствование административно-правовой деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. трудов. – М., 1996.– С. 82 88.

3 [429]Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ. – С. 76-77.

1 [110]Административная ответственность в СССР / Под. ред. В.Н. Манохина и Ю.С. Адушкина. – С. 23; [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 158; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 289 та ін.

2 Див., наприклад: [157]Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Гос-во и право. 1999. – № 12. – С. 12-20.

3 [442]Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 9; [450]Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография. Ч.1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции. - М., 1996. – С. 8.

4 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 132.

1 [144]Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – С.17; [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 194.

2[382] Словарь административного права / Кол. авт. - М., 1999. – С. 10.

3 [248]Клюшниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: учеб. пособие. – К., 1983.

4 [442]Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979; [443]Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А. и др. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. – М., 1985.

5 [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж., 1990.

6 [239]Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: Учеб. пособие. – Одесса, 2000.

1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 131.

1 [248]Клюшниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: учеб. пособие. – С. 36.

2 [248]Там само.

3 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 140.

1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 264.

2 [268]Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: Збірник / Гол. ред. В.Л.Регульський. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 2000. – С. 242-246.

- 1 [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 261.
- 2 [216]Додин Е.В. Понятие и виды оснований административной ответственности // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – К., 1982. – С. 23-30.
- 1 [275]Комзюк А.Т. Законодавство про адміністративні проступки: проблеми визначення сутності, завдань та системи // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип.14. 2001. – С. 107-112.
- 2 [9]Митний кодекс України. – Харків, 2002.
- 3 [25]Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
- 4 [27]Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину: Закон України від 5 грудня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 7. – Ст. 58.
- 5 [28]Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування: Закон України від 14 жовтня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
- 1 [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С. 106.
- 2 [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., випр. і доп. – С. 85-87.
- 1 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 162.
- 1 Див., наприклад: [110]Административная ответственность в СССР / Под ред В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. – С. 54; [112]Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. – С. 162; [124]Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М., 1997. - С. 292-293; [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – С. 28-30; [185]Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование). - Воронеж, 1970. - С. 159; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 245; [373]Самощенко И.С. К вопросу об основаниях и целях административной ответственности // Ученые записки ВНИИСЗ. № 5. - М., 1965. - С. 110-112; [453]Якуба О.М. Административная ответственность. - М., 1972. - С. 35-44.
- 2 [7]Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
- 1 [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – С. 40.
- 1 [345]Печеницин В.А. Состав административного проступка: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1985. – С. 36.
- 2 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 38.
- 3 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – Львів, 1995. – С. 175-176; Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 253-258.
- 4 [375]Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. – М., 1988. – С. 35.

- 5 [185]Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – С. 164-166.
- 6 [207]Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. - Л., 1983. - С. 120-125; [402]Таций В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. – К., 1988.
- 1 Див., наприклад: [289]Кривуля О.М., Куц В.М. Чи можуть бути суспільні відносини об'єктом злочину ? // Вісник Університету внутр. справ. – 1997. – Вип. 2. – С. 70-75.
- 2 [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С. 108; [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 178-179.
- 3 [375]Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. – С. 36-37.
- 4 [164]Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Консп. лекцій. – С. 22.
- 5 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 187-189.
- 1 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 189; [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – Запоріжжя, 2001. – С. 29; [264]Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством України про адміністративні правопорушення. – Запоріжжя, 2000. – С. 46.
- 1 [272]Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.10. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – С. 178-183.
- 2 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – С. 31.
- 3 [217]Додін Є.В. Підготовка нового Кодексу України про адміністративні правопорушення // Юридичний вісник. – 1994. – № 1. – С. 82.
- 1 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 193-197.
- 2 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 206.
- 1 [193]Гессен В.М. Административное право. - СПб, 1903. - С. 32-33.
- 2 [185]Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – С. 170 та ін.
- 3 [218]Додин Е.В. Субъективная сторона административного проступка // Изв. вузов. Правоведение. - 1969. - № 2. – С. 32-36.
- 1 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 207.
- 1 [39]Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства “Всеукраїнський Акціонерний Банк” щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 3.
- 1 [147]Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – С. 59.

- 2 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 218-219.
- 1 [185]Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование. – С. 230.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 297, 299.
- 3 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 81.
- 4 [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С.114.
- 1 [250]Там само.
- 2 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.А. Адушкина. – С. 103; [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 79.
- 3 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 297.
- 1 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 81.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 297-298.
- 3 [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – С. 26.
- 1 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.А. Адушкина. – С. 103.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 228, 299.
- 3 [398]Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990. – С. 31.
- 1 [26]Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
- 2 [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – С. 47.
- 1 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.А. Адушкина. – С. 105.
- 2 [246]Клюшниченко А.П. Административная ответственность за правонарушения, подведомственные органам внутренних дел: Лекция. – К., 1975. – С. 16-17.
- 3 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.А. Адушкина. – С. 106.
- 1 [264]Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України. – Запоріжжя., 2000. – С. 27.
- 2 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – С. 61.

- 1 [110]Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.А. Адушкина. – С. 108-109.
- 2 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – С. 62; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 300-301.
- 3 Основні результати нагляду за дорожнім рухом і дані про адміністративну практику Державтоінспекції МВС України за 2000, 2001 рр.; [263]Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України. – Запоріжжя, 2000. – С. 27.
- 1 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 214.
- 2 [369]Саввин М.Я. Административный штраф. – М., 1984.; [263]Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України. – Запоріжжя, 2000.
- 3 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – С. 63.
- 1 [283]Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.1. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1996. – С. 76-79; [272]Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.10. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – С. 178-183.
- 1 [270]Комзюк А.Т. Деякі загальні проблеми визначення змісту Особливої частини проекту КпАП України // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. Наук. Праць. – Суми: ВВП „Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 52-54.
- 2 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 101.
- 3 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 308.
- 1 [104]Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. О.М.Бандурки. – С. 182-183.
- 2 [212]Джагупов Г.В. Деякі проблеми виконання постанов про позбавлення спеціального права // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. Наук. Праць. – Суми: ВВП „Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 93-94.
- 1 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 308; [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 216.
- 1 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 310.
- 1 [164]Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Консп. лекцій. – С. 36-37.
- 1 [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – С. 34.
- 2 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 170.
- 3 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – С. 78.
- 1 [163]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – С. 145.

- 1 [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – С. 36.
- 1 [162]Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків, 1996. – С. 102.
- 2 [381]Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – С. 469; [326]Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – С. 244.
- 1 [256]Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях: Науч.-практ. comment. / В.С. Анджиевский и др. – К., 1991. – С. 39.
- 1 [454]Ярмак Х.П., Остюченко С.М. Адміністративне право України (загальна частина). Наочний посібник у схемах. – Одеса, 2002. – С. 62.
- 1 [300]Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М., 1985. – С. 178.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 144-155; [239]Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: Учеб. пособие. – С. 83-120.
- 2 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 208.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 21-22; [108]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – С. 31.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 145.
- 2 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 188.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 145.
- 2 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 16-19; [388]Советское административное право: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – С. 131.
- 3 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 152.
- 1 [272]Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – Вип. 10. – С. 178-183.
- 2 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 209.
- 3 [239]Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел. – С. 85.
- 1 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 210-211.
- 1 [391]Советское гражданское право. Часть первая: Учебник / Под общ. Ред. В.Ф. Маслова и А.А. Пушкина. – К., 1983. – С. 174- 177.

- 1 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 352, 426-427.
- 1 [379]Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – с. 93.
- 1 [233]Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Одесса, 2001. – С.107.
- 1 [20]Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52. - Ст. 490.
- 2 [112]Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. – С. 89-90.
- 1 [238]Калаянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1998.
- 2 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 144.
- 3 [111]Административная ответственность: Учебник / Агапов А.Б. – М., 2000. – С. 208.
- 4 [117]Административное право. Общая и особенная части. Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М., 1986. – С. 186-187.
- 1 [239]Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел. – С. 99.
- 2 [104]Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – С. 77.
- 3 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – С. 146.
- 4 [117]Административное право. Общая и особенная части. Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – С. 187.
- 1 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 557.
- 2 [333]Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – С. 217.
- 1 [238]Калаянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 11.
- 2 [359]Производство по административным правонарушениям: Учеб. пособие / Отв. ред. Д.Н.Бахрах. – Свердловск, 1986. – С. 4.
- 3 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 337, 338.
- 1 [186]Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. – Воронеж, 1976. – С.30-31.
- 2 Див.: [144]Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – С. 177; [359]Производство по административным правонарушениям: Учеб. пособие / Отв. Ред.

- Д.Н.Бахрах. – С. 4; [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 198-199; [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 224; [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 155; [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С. 132.
- 3 [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, 1990. – С. 16.
- 1 [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – С. 48.
- 2 [239]Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел. – С. 20.
- 1 [359]Производство по административным правонарушениям: Учеб. пособие / Отв. ред. Д.Н.Бахрах. – С. 7.
- 2 [201]Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. - К., 1995. – С. 22.
- 1 [379]Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – С. 184-186.
- 2 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 224-226.
- 1 [168]Там само. – С. 227.
- 2 [417]Управленческие процедуры / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М., 1988. – С. 122-123.
- 1 [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – С. 54.
- 2 Див, наприклад: [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 345-346.
- 1 [128]Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001.
- 2 [128]Там само. – С. 65.
- 1 Свого часу проблеми адміністративно-процесуального статусу особи були предметом спеціального дослідження. Див.: [407]Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. – Харьков, 1998.
- 2 Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій. – С. 137.
- 3 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 898.
- 1 [416]Ульянов О.І. Деякі проблеми забезпечення захисту прав людини в адміністративному процесі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 1998. - № 1. - С. 29.
- 2 [401]Тараненко С. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення // Право України. - 1995. - № 7. - С. 36-38.
- 1 [416]Ульянов О.І. Деякі проблеми забезпечення захисту прав людини в адміністративному процесі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 1998. - № 1. - С. 29.

- 1 [4-1]Тараненко С. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення // Право України. - 1995. - № 7. - С. 36-38.
- 1 [171]Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – С. 90.
- 1 [314]Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підручник. – С. 72.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 346.
- 3 [250]Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій. – С. 132.
- 1 [148]Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М., 1996. – С. 324.
- 2 [144]Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – С. 177.
- 3 [359]Производство по административным правонарушениям. – С. 13; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 347; [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – С. 54; [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С. 132-133; [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 229.
- 4 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 202; [144]Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – С. 177; [248] Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: Учеб. пособие. – С. 45.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 156.
- 2 [359]Производство по административным правонарушениям. – С. 13; [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 347; [242]Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – С. 55.
- 3 [112]Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 202; [144]Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – С. 177.
- 4 [417]Управленческие процедуры. – С.125.
- 1 [186]Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. – С. 93-94; [305]Масленников М.Я. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – С. 56; [239]Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел. – С. 26.
- 2 [417]Управленческие процедуры. – С. 127.
- 1 [306]Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: Учеб.-практ. пособие. – М., 1998. – С. 148.
- 2 [255]Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – С. 846-847.
- 1 [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – С. 62.
- 2 [266]Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – С. 350; [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 158.

- 3 [233]Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. – С. 153.
- 1 [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – С. 55.
- 2 [417]Управленческие процедуры. – С.126.
- 1 [417]Там само. – С. 124; [103]Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – С. 52.
- 1 [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – С. 76-77.
- 1 [417]Управленческие процедуры. – С. 135.
- 2 [248]Клюшниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: Учеб. пособие. – С. 45.
- 1 [105]Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. – С. 160.
- 1 [305]Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – С. 118-120.
- 1 [168]Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. – С. 235; [250]Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – С. 142; [417]Управленческие процедуры. – С. 144.
- 1 [417]Управленческие процедуры. – С. 147.