

УДК 351.743

А. М. ПОДОЛЯКА

Інститут права ім. князя Володимира Великого МАУП, м. Київ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 1(20), с. 191–195

Висвітлено проблеми, пов'язані з правовим забезпеченням заходів адміністративного примусу в реалізації повноважень міліції.

Від того, наскільки досконалим буде законодавство, що визначає правовий режим діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, залежить ефективність зазначеної діяльності.

Вчені-правознавці під правовим регулюванням розуміють результативний, нормативно-організаційний вплив, який справляється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [3, 14], впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, які здійснюються за допомогою права і сукупності правових засобів [1, 150].

Особливість правового регулювання полягає в тому, що воно є різновидом соціального регулювання, який має цілеспрямований, організований результативний характер. Правове регулювання здійснюється за допомогою системи засобів, що виражають саму матерію права як нормативного регулятора.

Отже, правовим регулюванням діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу є комплекс юридичних засобів,

за допомогою яких держава визначає права та обов'язки міліції у цій сфері і порядок їх реалізації.

Дослідження основ правового регулювання вживання заходів адміністративного примусу передбачає передусім визнання предмета правового регулювання, яким охоплюється суспільні відносини, що об'єктивно можуть регулюватися нормативно-правовим шляхом.

Особливість суспільних відносин, які регулюються правом, полягає в тому, що вони можуть бути предметом правового впливу лише тоді, коли є вольовими відносинами, тобто виражаються у поведінці людей. Таким чином, безпосереднім предметом правового регулювання є вольова поведінка учасників суспільних відносин, через яку можна справляти нормативно-правовий вплив.

Виходячи з цього предметом правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу є суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення цієї діяльності.

На специфіку предмета правового регулювання впливає такий важливий елемент суспільних відносин, як їх суб'єкти. Особливість правового регу-

лювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу зумовлена саме тим, що суб'єктом цієї діяльності є міліція.

Актуальним є питання методів правового регулювання, оскільки з конкретним предметом правового регулювання пов'язаний відповідний метод, а їх єдність є цілком закономірною. Як свідчить правозастосовча практика, ефективне регулювання можливе лише у разі відповідності предмета та метода регулювання.

На відміну від предмета правового регулювання, який відповідає на питання, 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 відносин [3].

Виходячи з положень загальної теорії права необхідно дослідити питання правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, провести їх системний аналіз, звернувшись до проблеми механізму правового регулювання.

В юридичній літературі термін “механізм правового регулювання” запровадив і розкрив його зміст С. С. Алексєєв. Він визначає його як систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, акти застосування права, а також деякі додаткові елементи — індивідуальні акти, право положення практики та ін. [1]. Тобто у цей перелік входять всі правові явища, які справляють певний регулюючий вплив на суспільні відносини.

Зазначений механізм включає три головні стадії:

- формування юридичних норм загальної дії, які передбачають зв'язок права з державою за одночасної їх відносної самостійності;
- виникнення на основі юридичних фактів у конкретних суб'єктів прав та обов'язків правовідносин як індивідуалізованої міри поведінки;
- реалізація прав та обов'язків.

З'ясування сутності та змісту правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу неможливе без детальнішого аналізу такого питання, як “правові засоби”.

Щодо конкретних суспільних відносин правового регулювання здійснюється за допомогою таких

прийомів або способів, як дозвіл, зобов'язання, заборона.

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 вжиття заходів адміністративного примусу.

Зобов'язання становить юридично закріплену необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах. Це, наприклад, покладення на міліцію обов'язку застосування сили тільки у надзвичайних обставинах, коли використання інших засобів не дає бажаного результату, а також обов'язків щодо процесуального оформлення різних заходів адміністративного примусу.

Заборона як регулятивний засіб виражається в юридичних обов'язках, але ці обов'язки мають пасивний характер, тобто є обов'язок утримуватись від певних дій. Як приклад заборони можна назвати заборону застосовувати спеціальні засоби і вогнепальну зброю до вагітних жінок, малолітніх та ін. Заборона юридично опосередкована у заборонних нормах, які реалізуються у формі їх дотримання здебільше через загрозу застосування юридичної відповідальності. Найважливіші особливості юридичних заборон виражені в їх органічному зв'язку з юридичними дозволеннями. За допомогою заборон визначаються межі дозволянь, а з використанням юридичних засобів забезпечується гарантована свобода поведінки суб'єктів.

Засоби правового регулювання (дозвіл, зобов'язання, заборона) найбільш ефективно діють лише в тісному взаємозв'язку.

Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають нормативну основу механізму правового регулювання. 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 відносин [2; 4].

Джерела, в яких закріплюються норми права, що регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, дуже

різноманітні. У правовому регулюванні зазначеної діяльності міліції провідна роль належить, звичайно, нормам Конституції України. Це пояснюється передусім властивостями та особливостями Конституції як нормативно-правового акту.

Діючи безпосередньо, норми Конституції водночас знаходять, у разі необхідності, розвиток і конкретизацію у 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 передусім належить до загальнорегулюючих конституційних норм. Завдання наступної правотворчості — детальна регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав та 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.

Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює діяльність міліції у визначеній сфері. Однак у Конституції закріплено загальні засади діяльності державних органів, основною з яких є дотримання законності. У ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та Законами України.

Все сказане повною мірою стосується також діяльності міліції. Адже застосування нею заходів державного примусу, в тому числі адміністративного, необхідне для виконання завдань та функцій, покладених на цей орган, серед яких найважливішим є забезпечення прав і свобод громадян, прав і законних інтересів інших суб'єктів суспільних відносин, а також державних інтересів. Тобто значення Конституції для регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу полягає передусім у тому, що ця діяльність має здійснюватися відповідно до закріплених Конституцією загальноправових принципів — верховенства права, законності, дотримання прав і свобод громадян, гуманізму та ін.

Важливим є також закріплення і гарантування в Конституції основних прав і свобод громадян, з реалізацією яких дуже часто пов'язана зазначена діяльність міліції. Ці права і свободи можуть бути обмежені міліцією тільки відповідно до за-

кону. Насамперед це права і свободи, закріплені ст. 27 (право на життя), ст. 29 (право на свободу та особисту недоторканність), ст. 30 (право на недоторканність житла), ст. 33 (свобода пересування), ст. 41 (право власності) та ін.

Оскільки норми Конституції України визначають лише основи правового регулювання в тих або інших сферах суспільних 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. Безумовно, це стосується також діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Центральне місце в механізмі правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу займають норми законів та інших нормативних актів України. Підкреслюючи значення закону в системі правового регулювання, необхідно мати на увазі, що термін “закон” у нашому випадку вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміють всі нормативні акти, які мають юридичну силу, інакше кажучи, законодавчі акти. До них, крім власне законів, належать основи законодавства, кодекси, тобто акти, які приймаються Верховною Радою України, Кодекс України про адміністративні порушення (КУпАП), Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ та ін.

Для правового регулювання діяльності міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу першочергове значення мають такі законодавчі акти, як закони України “Про міліцію”, “Про дорожній рух”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про боротьбу з корупцією”, “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” та ін.

Важливу роль у системі законодавчих актів, які регулюють діяльність міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, відіграє, звичайно, Закон України “Про міліцію”. 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 і підзаконних актах (наприклад, права щодо здійснення нагляду за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, закріплено в Законі України “Про дорожній рух”).

Кодекс України про адміністративні правопорушення детально регулює підстави та порядок застосування міліцією адміністративних стягнень, а також заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Цей Кодекс було прийнято ще за радянських часів, тому багато його положень потребують переосмислення. У наш час ведеться робота з підготовки проекту нового КУпАП, у ньому має бути враховано зміни, що сталися в суспільному житті України.

Нормативні акти, які видаються Президентом України та урядом, є підзаконними, тобто вони приймаються на основі і на виконання законів і не повинні їм суперечити. 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 України. У ньому визначено повноваження МВС у різних сферах, закріплено обов'язковість його рішень у випадках, передбачених законодавством, установами, організаціями та громадянами, а також вирішено деякі інші важливі питання.

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 є предметом уваги представників різних галузей правової науки. Здебільшого ці акти одержують критичні відгуки. Представники негативного ставлення до відомчих актів взагалі не вважають їх джерелами права, називаючи "бюрократичним звичаєвим правом", яке не передбачене і не санкціоноване законом [5, 217]. Водночас норми відомчих нормативних актів складають більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність міліції. Закон України "Про міліцію", інші законодавчі акти здебільше визначають повноваження міліції лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації практично неможливо. У цьому і полягає значення відомчого правового регулювання.

Варто звернути уваги 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, законо-

давче 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 у ст. 4 Закону України "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. Так, наприклад, наказом МВС України від 15 січня 1993 р. № 11 на виконання вимог Указу Президента та положення про державну реєстрацію нормативних актів передбачено порядок розробки проектів нормативних актів МВС України, вимоги до проектів, їх узгодження, затвердження та ін. Нормотворча діяльність МВС України велась також у напрямку визначення порядку застосування заходів адміністративного примусу. В зазначеній сфері важливе значення мають 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.

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. Це правило знайшло відбиття також у Законі "Про дію міжнародних договорів на території України", 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., Звід принципів захисту всіх осіб, які підлягають затриманню або ув'язненню у будь-якій формі, прийнятий Генеральною Асамблеєю 9 листопада 1988 р., Основні принципи застосування сили та

вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті Конгресом ООН щодо попередження злочинності і поведіння з правопорушниками 27 серпня 1990 р., та ін.

Основоположним документом у цьому плані є Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку. У ньому передусім чітко визначено поняття посадових осіб щодо підтримання правопорядку. Це ті особи, які виконують поліцейські функції, особливо функції щодо арешту або затримання. У 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 поведіння 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 та ін.

Воднораз норми міжнародного права у внутрішніх правовідносинах використовуються ще досить рідко, тому говорити про них як про правову основу діяльності міліції повною мірою дещо зарано.

Крім правових норм до системи правового регулювання належать також правовідносини та

акти реалізації прав та обов'язків. Оскільки застосування міліцією адміністративного примусу регулюється адміністративно-правовими нормами, правовідносини, які при цьому виникають, є також адміністративними. Особливості адміністративних правовідносин полягають передусім у тому, що в них завжди беруть участь органи виконавчої влади або їх представники, яких наділено владними повноваженнями щодо здійснення виконавчо-розпорядчих 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 державою.

Для регулювання адміністративно-правових відносин властиве юридичне панування або владні приписи, які походять від правомочного суб'єкта управління. Ці приписи носять односторонній характер, у 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, що виникають з приводу застосування ними заходів адміністративного примусу.



Література

1. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. — М.: Юрид лит., 1982. — Т. 1.
2. Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002.
3. Погребной И. М., Шульга А. М. Теория права: Учеб. пособие. — Харьков, 1998.
4. Скаун О. Ф. Теория держави і права: Підручник. — Х.: Консул, 2001.
5. Сурилов А. В. Теория государства и права: Учеб. пособие. — Одесса, 1989.

Проаналізовано важливі питання особливостей правової регламентації різними нормативними актами процесу застосування заходів адміністративного примусу працівниками міліції.

Проанализированы важные вопросы особенностей правовой регламентации различными нормативными актами процесса применения мер административного принуждения работниками милиции.

The article analyzed the characteristics of important issues regulation of the various regulations of the application of measures administrative coercion by the police.

Надійшла 30 січня 2009 р.