**Нагорний Олексій Павлович. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. - К., 2003**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Нагорний О.П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх страв та шляхи її удосконалення. - Рукопис.**  Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. - Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2003.  Дисертація представляє собою комплексне дослідження правових норм, які визначають гарантії законності у сфері адміністративної діяльності міліції.  В роботі розглядаються теоретичні та практичні питання, пов'язані теоретико-правовим аналізом таких категорій, як законність і правова гарантія; визначено характерні їх ознаки; сформульовано поняття правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції; розглянуто зміст і цільове призначення даних гарантій; проаналізовано діючі правові норми, які визначають гарантії законності в сфері адміністративної діяльності міліції; здійснено наукову класифікацію гарантій законності в даній сфері суспільних відносин і розкрито специфічні особливості виділених груп; розкрито механізм реалізації правових гарантій суб'єктами і (співробітниками міліції, громадянами й іншими особами) правовідносин у сфері адміністративної діяльності міліції; проаналізовано основні форми реалізації гарантій суб'єктами правовідносин у цій сфері; вироблено конкретні пропозиції і рекомендації з удосконалення правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції.  Проблема розглянута у контексті положень Європейського кодексу поліцейської етики. | |
| |  | | --- | | Дисертаційне дослідження адміністративно-правових проблем у сфері дотримання законності у діяльності державних органів, зокрема, органів внутрішніх справ, а також соціальних закономірностей розвитку цих служб, дало можливість зробити наступні загальні висновки:  1. Адміністративна діяльність ОВС - це складова управління в галузі внутрішніх справ, яку можна визначити як систему суспільних відносин, які виникають у зв'язку з забезпеченням прав та законних інтересів громадян, громадського порядку і громадської безпеки, виконанням адміністративних стягнень та інших завдань, які випливають із Закону України "Про міліцію" та інших законодавчих актів, де у відповідності з нормами права одним із суб'єктів є орган або установа внутрішніх справ, їх підрозділ або службовець. В сучасних умовах основне завдання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ перемістилося із охорони державних інтересів до забезпечення прав і свобод громадян у сфері громадського порядку і громадської безпеки.  2. Виділяється два напрями адміністративної діяльності -внутрішньо-системний (організаційний) і зовнішньо-системний (правоохоронний). В аспекті подальшої деталізації управлінських суспільних відносин виділяються такі види правоохоронної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ; охорона громадського порядку; забезпечення громадської безпеки (правил дозвільної системи, безпеки дорожнього руху); охорона власності; забезпечення правил паспортної системи; додержання правил в'їзду в Україну та проживання в країні іноземних громадян та осіб без громадянства, а також виїзд громадян за кордон.  3. Наголошується на тому, що у відносинах громадського порядку змінилися пріоритети. Якщо в соціалістичному суспільстві, основним напрямом у розвитку відносин громадського порядку було соціальне, колективне, державне, а вже потім - індивідуальне, то зараз в цих відносинах займають перше місце та є основною цінністю права людини і громадянина. Їх утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.  4. Законність - це багатогранне і багатоаспектне явище, яке проявляється у вигляді принципу, методу і режиму і полягає в обов'язковому дотриманні і виконанні законів та підзаконних актів органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, а також уповноваженими на те особами.  5. Законність в адміністративній діяльності міліції може бути забезпечена тільки при використанні розгорнутої системи взаємодоповнюючих один одного правових гарантій, які дозволяють не допустити чи виявити будь-яке правопорушення. При розгляді гарантій законності, мова повинна йти про ті умови, засоби, способи, механізми, які забезпечують реальність режиму законності. В даний час загальновизнаними є виділення в системі гарантій двох її груп: загальні (економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, організаційні) і спеціальні (юридичні чи правові) засоби забезпечення законності.  6. Основними характерними ознаками юридичної гарантії законності є: обов'язкове нормативне закріплення в законах і підзаконних нормативних актах; створення державою в особі його законодавчих, судових, прокурорських і виконавчих органів, а також Президентом чіткої системи правових засобів, які сприяють процесу підтримки режиму законності в нашому суспільстві.  7. Юридичні гарантії законності в розглянутій діяльності міліції містяться в наступних правових нормах: а) нормах матеріального права, які мають безпосередньою метою забезпечення законності в адміністративній діяльності міліції (тобто сама наявність таких норм - уже гарантія законності); б) процесуальних нормах, які безпосередньо "обслуговують" дію матеріальних норм права, тобто забезпечують правомірну реалізацію останніх шляхом свого застосування.  8. Інтеграція характерних специфічних ознак дозволяє сформулювати визначення гарантій законності в адміністративній діяльності міліції як закріплену в нормах права систему адміністративно-правових засобів, що сприяють реалізації визначених правових норм, які регламентують адміністративну діяльність міліції, а також спеціально вироблені державою способи, що забезпечують у цій сфері діяльності точне дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав і виконання обов'язків всіма учасниками адміністративних правовідносин із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності.  9. Система гарантій законності у сфері адміністративної діяльності міліції, на нашу думку, може бути класифікована, по-перше, за функціональним значенням: а) матеріальні правові норми, що закріплюють гарантії законності; б) процесуальні правові норми, що визначають гарантії законності. По-друге, по суб'єктам: а) гарантії законності, які забезпечують правомірну поведінку громадян; б) гарантії законності, що забезпечують правомірне поводження співробітників міліції; в) гарантії законності, які забезпечують правомірну поведінку інших суб'єктів. По-третє, за формою вираження: гарантії законності у виді принципів, у виді прав і обов'язків, у виді відповідальності, у виді юридичних фактів, у виді контролю і нагляду. По-четверте, за властивостями безпеки: а) гарантії законності, які забезпечують охорону (захист) громадян; б) гарантії законності, які забезпечують безпеку, охорону (захист) співробітників міліції; в) гарантії законності, які забезпечують охорону (захист) інших осіб. По-п'яте, за сферами адміністративної діяльності міліції: а) гарантії законності в зовнішній сфері; б) гарантії законності у внутрішньоорганізаційній сфері.  10. Механізм реалізації юридичних гарантій законності у сфері адміністративної діяльності міліції складається з наступних елементів: норми права, акти їхнього тлумачення, акти дотримання, акти виконання, акти використання й акти застосування, правовідносини, діяльність державних органів і їхніх посадових осіб.  З метою підвищення ефективної реалізації гарантій, спрямованих на забезпечення законності у сфері адміністративної діяльності міліції формулюються наступні основні пропозиції  1. Закріпити в Законі України "Про міліцію" обов'язок міліції заохочувати морально і матеріально громадян і інших осіб, які надали конкретну допомогу співробітникам міліції в затриманні правопорушника, у припиненні правопорушення і доставленні порушника в орган внутрішніх справ (міліцію), у своєчасному інформуванні правоохоронного органу про правопорушення, що готується.  2. Закріпити в Законі України "Про міліцію" статтю , яка регламентує "Право співробітника міліції на судовий захист", а зміст даної статті викласти так: "Співробітник міліції має право на оскарження в суд прийнятих відносно нього будь-яких рішень посадовими особами органів внутрішніх справ і інших державних органів, якщо вважає, що вони ущемляють його права, законні інтереси чи особисте достоїнство".  3. Для більшої гарантованості прав співробітника міліції, вважаємо за необхідне доповнити частиною 3-ю статті 15-1 Закону України "Про міліцію":  "Весь ризик юридичних наслідків у випадку застосування вогнепальної зброї співробітником міліції переноситься на особу, яка вчинила дії, які можуть бути витлумачені співробітником міліції як погроза його особистій безпеці".  4. Внести доповнення в КпАП України відповідну статтю про участь прокурора як суб'єкта адміністративного процесу при провадженні по справі про адміністративне правопорушення. Для більшої гарантованості прав, свобод і законних інтересів усіх суб'єктів у розглянутій сфері діяльності необхідно доповнити КпАП статтею:  "Постанова районного (міського) народного суду чи судді про накладення адміністративного стягнення не є остаточною і може бути оскаржена зацікавленою особою чи особами в порядку провадження по справах про адміністративні правопорушеннях у вищестоящий суд".  5. Закріпити в КпАП України вичерпний перелік підстав для затримання особи, підозрюваної у вчиненні адміністративного правопорушення і викласти його в наступній редакції: "Підстави для адміністративного затримання особи, підозрюваної у вчиненні адміністративного правопорушення:  1) коли ця особа захоплена при вчиненні адміністративного правопорушення чи безпосередньо після його вчинення;  2) коли очевидці, у тому числі і потерпілі, прямо вкажуть на дану особу, як на порушника;  3) коли на підозрюваному чи на його одязі, при ньому, а також у його житлі будуть виявлені явні сліди правопорушення.  При наявності інших даних, які дають підстави підозрювати особу у вчиненні адміністративного правопорушення, вона може бути затримано лише в тому випадку, якщо ця особа замірялася на втечу чи коли вона не має постійного місця проживання, або коли не встановлена особа підозрюваного".  6. Для послідовного забезпечення законності, при провадженні у справах про адміністративні правопорушення в сфері адміністративної діяльності міліції, варто детальніше врегулювати питання про участь адвоката на стороні особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, моменту його допуску до участі в справі та обов’язкову участь у справі.  7. З метою посилення правової і соціальний охорони (захисту) співробітників міліції доцільно встановити конкретну юридичну відповідальність керівників за обмеження гарантій їхніх підлеглих.  8. Державну службу охорони при МВС України доцільно відокремити від даного Міністерства, створивши самостійну систему управління нею. Основними аргументами її самостійності є наступні: прийняття керівництвом ЦА ДСО самостійних управлінських нормативних рішень на рівні центрального органу державного управління; наявність в системі органів ДСО специфічних працівників, укладання з ними трудових і колективних договорів; наявність міжрайонних органів ДСО, повна їх відповідальність за неналежне надання послуг охорони; слабкість організаційних зв'язків органами внутрішніх справ; недопустимість у компетенції органу ДСО як конкуренту іншим охоронним організаціям права ліцензування цих організацій; чисельність міліції ДСО не передбачається законом.  9. На наш погляд, деякі положення існуючого на даний час Указу Президента України "Про утворення місцевої міліції", у зв'язку зі зміненими умовами існування, потребують перевірки на предмет відповідності положенням Конституції України. Існує нагальна потреба в прийнятті Закону України "Про міліцію місцевого самоврядування", який визначав би: завдання і функції міліції місцевого самоврядування, її права, обов'язки та принципи організації; структуру і штати підрозділів цього виду міліції; порядок управління нею, проходження служби в органах.  10. Основним шляхом вдосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, як передумови реформування служб, що її здійснюють, є: найповніше врегулювання відносин громадського порядку нормами адміністративного права шляхом розробки проекту і затвердження Закону України "Про охорону громадського порядку", виправлення Закону України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" у відповідності до нового кримінального законодавства; вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ, а також відносини дозвільної системи, компетенцію окремих служб міліції.  11. Нині немає потреби органам внутрішніх справ мати в своїй системі приймальники-розподільники. Утримання в них громадян до 30 діб не є конституційним. Необхідно визнати бродяжництво протиправним діянням. Для визначення поняття доцільно брати такі дії, які порушують громадський порядок. Це блукання в громадських місцях осіб, які своїм зовнішнім видом порушують громадську моральність, проживання не у встановлених для цього місцях тощо.  12. У зв'язку з визнанням неконституційності прописки в Україні є необхідність запровадження єдиного державного реєстру і реєстрації фізичних осіб. Міністерство юстиції має завдання забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина. Саме йому пропонується передати виконання функцій паспортної системи від МВС України.  13. Потребує реформування служба Державної автомобільної інспекції як в системі МВС України. Основними напрямками реформування ДАІ на власній основі є нормативно-правовий, управлінський, кадровий, організаційно-технічний, підвищення її авторитету, вдосконалення боротьби зі злочинністю і охорона громадського порядку.  14. Є відповідні підстави для об'єднання підсистеми Головного управління адміністративної служби міліції і Головного управління державної автомобільної інспекції, які після виведення із підпорядкування МВС України Державної служби охорони і Державної пожежної охорони будуть керовані єдиним управлінським центром - МВС України. Назву центрального апарату щодо цього центру можна було б залишити стару - "Головне управління адміністративної служби міліції", або, як це випливає із Закону України "Про міліцію", "Головне управління міліції громадської безпеки". До закономірностей, обумовлюючих об'єднання цих двох служб можна віднести наступні. Забезпечення безпеки дорожнього руху є складовою більш об'ємного поняття - поняття громадської безпеки, що і є підґрунтям для об'єднання вказаних вище служб. Спільна координація взаємодії ДАІ і ГУАСМ із міліцією місцевого самоврядування також є підставою для такого об'єднання. | |