

ЗМІСТ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Ярмакі Х. П.

У статті розкрито зміст адміністративно-наглядової діяльності міліції, визначено структуру адміністративного нагляду як системи правовідносин, надано класифікацію видів адміністративно-наглядової діяльності міліції.

Ключові слова: сфера адміністративно-наглядової діяльності міліції, нормотворча діяльність, адміністративно-запобіжні заходи, форми діяльності.

В статье раскрыто содержание административно-надзорной деятельности милиции, определена структура административного надзора как системы правоотношений, предоставлено классификацию видов административно-надзорной деятельности милиции.

Ключевые слова: сфера административно-надзорной деятельности милиции, нормотворческая деятельность, административно-предупредительные меры, формы деятельности.

The article deals with the content of the administrative and supervisory activities of the police, The structure of administrative supervision as a system of relationships, given the classification of administrative and supervisory activities of the police.

Keywords: the scope of administrative oversight of police, rule-making activities, administrative precautions forms of activity.

В юридичній літературі визначається зміст і значення адміністративно-наглядової діяльності в різних аспектах. Її називають однією із загальних функцій управління [7], розглядають як важливу умову ефективної організації управління [8], одним із засобів забезпечення законності у сфері реалізації виконавчої влади [9], як один з найважливіших каналів одержання об'єктивної інформації про життя суспільства [2], як стадію управлінського циклу [10] тощо. Наприклад, В.Г. Афанасьєв підкреслює, що „адміністративно-наглядова діяльність як функція управління - це робота зі спостереження й перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням - законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт” [7, 125].

Вважаємо, що зміст адміністративного нагляду міліції можна розкрити, визначивши основні напрямки цієї діяльності. Наприклад, Д.М. Бахрах до напрямків адміністративно-наглядової діяльності відносить: 1) правотворчість; 2) організаційно-масову й матеріально-технічну діяльність; 3) спостереження за відповідними відносинами, діями, станом навколишнього середовища й матеріальними цінностями; 4) застосування різних запобіжних заходів; 5) здійснення юрисдикційної діяльності та застосування примусових заходів [1, 41].

Отже, серед напрямків адміністративно-наглядової діяльності міліції доцільно виділити: нормотворчість; організаційно-масову (попереджувальну) діяльність; застосування адміністративно-запобіжних заходів; застосування заходів припинення; притягнення винних до

відповідальності. Розглянемо виділені напрямки більш детально.

Згідно з Конституцією прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України - єдиного органу законодавчої влади в нашій державі (ст.ст. 75, 85, 91). Закони регулюють найважливіші суспільні відносини, їх підготовка й прийняття здійснюється за особливими демократичними процедурами легітимно обраним народом представницьким законодавчим органом. Крім того, повноваження щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів Конституція закріпила за Президентом (ст. 106), Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (ст. 127).

Норми відомчих актів складають переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність міліції в досліджуваній сфері. Закон України „Про міліцію”, інші законодавчі акти частіш за все визначають адміністративно-наглядові повноваження міліції лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації часто неможливо. У цьому полягає значення відомчої нормотворчості.

У Положенні про МВС України зазначено, що МВС України в межах своїх повноважень видає на основі та на виконання актів законодавства накази, організовує й контролює їх виконання. Нормативно-правові акти МВС України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. У випадках, передбачених законодавством, рішення МВС України є обов'язковими для виконання центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями та громадянами. Крім того, у Положенні про МВС України передбачено й те, що в разі потреби воно має право видавати спільні нормативні акти разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади [6].

Нормотворча діяльність МВС забезпечує оптимальне виконання покладених на структурні підрозділи ОВС завдань і обов'язків. Вона здійснюється у двох формах: 1) шляхом участі в правотворчому процесі вищих і місцевих органів влади; 2) шляхом самостійного видання нормативно-правових актів. В одних випадках відповідні центральні структури міліції самі затверджують спеціальні правила (правила обладнання приміщень, де зберігається й реалізується вогнепальна зброя та набої); в інших - затверджують такі правила разом з іншими органами виконавчої влади (правила зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів); у третіх - готують проекти відповідних актів.

Нормотворчість становить правову форму управлінської діяльності МВС України, ГУМВС, УМВС та УМВСТ, яка здійснюється в межах їх компетенції, на основі й на виконання законів і підзаконних актів. Її основне призначення полягає у створенні правової основи управління, тобто правових норм, які встановлюють, змінюють або скасовують правові відносини, що визначають зміст форм управлінської діяльності й надають їм загальнообов'язкової сили. Іншими словами, нормотворчість у системі МВС України слід розглядати як процес створення відомчих

© Х.П. Ярмакі, 2014

нормативних актів при відповідному забезпеченні технологій їх підготовки та прийняття.

Як зазначалося вище, нормативні акти МВС України є підзаконними, тому що видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають як засоби повсякденної управлінської діяльності стосовно охорони громадського порядку та громадської безпеки, охорони й забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин.

Поняття „підзаконні акти у сфері адміністративно-наглядової діяльності міліції” відображає одну загальну рису їх змісту - вони базуються на законі й не повинні суперечити закону.

За формою нормативні акти, які видаються органами внутрішніх справ у сфері адміністративно-наглядової діяльності, можуть бути: загальними та індивідуальними. Так, загальні нормативні акти - різноманітні правила, статuti, настанови, інструкції тощо - адресуються невизначеному колу піднаглядних об'єктів. У свою чергу, індивідуальні акти спрямовуються конкретним піднаглядним об'єктом.

До індивідуальних правових актів у сфері адміністративно-наглядової діяльності міліції слід віднести: дозволи, наприклад, дозвіл на право керування транспортним засобом, дозволи на купівлю, продаж, перевезення зброї тощо; розпорядження, наприклад, розпорядження інспектора ДАІ про усунення виявлених недоліків технічного стану транспортного засобу; акти-попередження, які виносяться в тих випадках, коли правопорушення ще не вчинене, але є всі передумови його вчинення; індивідуальні акти припинення, що застосовуються до правопорушників (заборона руху, зупинення робіт, позбавлення права керування транспортним засобом, адміністративне затримання, огляд, вилучення тощо).

Отже, нормотворча діяльність МВС України та його органів на місцях у сфері адміністративно-наглядової діяльності є конкретною формою управління відповідною системою суспільних відносин. Вона полягає не тільки в заповненні прогалин правового регулювання, що виникають у результаті правотворчої діяльності вищих державних органів (Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів), а й ґрунтується, насамперед, на свідомому створенні можливості більш детального регулювання відносин у певній галузі управління, зокрема у сфері адміністративно-наглядової діяльності міліції. Отже, нормотворча діяльність у досліджуваній сфері має своїми цілями забезпечити формування нових відносин, відсутніх у поточний момент, але бажаних чи необхідних з погляду виконання перспективних завдань адміністративно-наглядової діяльності міліції.

Наступним напрямком адміністративно-наглядової діяльності міліції є організаційно-масова (попереджувальна) діяльність, яка здійснюється за допомогою методу переконання, суть якого полягає у впливі на свідомість і поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно й сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст становить комплекс різних конкретних заходів і засобів такого впливу [11, 4]. Переконання, яке здійснюється під час адміністративно-наглядової діяльності міліції, покликане попередити вчинення правопорушень, а також вплинути на морально нестійких членів суспільства й зміцнити в громадській думці уявлення щодо цінності й необхідності правових приписів, загальної нетерпимості до їх порушень.

В адміністративно-наглядовій діяльності міліції метод переконання реалізується, як правило, у таких формах, як: а) правове виховання; б) постійне інформування населення про стан правопорядку й боротьби з правопорушеннями; 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 й громадської безпеки тощо.

Суб'єкти адміністративного нагляду активно здійснюють пропаганду спеціальних знань (правил дорожнього руху, поводження з вогнепальною зброєю, спецзасобами дратівної й сльозоточивої дії та ін.), координацію й методичне керівництво відповідної діяльності піднаглядних об'єктів (навчальними установами, які навчають громадян керуванню транспортними засобами). Працівники міліції проводять експертизу транспортних засобів, дають висновки на проекти будівництва доріг, виробництва печаток і штампів тощо. Багато наглядових служб міліції дають дозволи на заняття відповідною діяльністю (охоронною, з підготовки водіїв, відкриття автогосподарств); допуск конкретних осіб до роботи (наприклад, на підприємствах, де виготовляються й зберігаються наркотики, де використовується вогнепальна зброя); до керування транспортними засобами).

Основною формою попереджувальної діяльності працівників міліції є безпосереднє спостереження, збір і аналіз інформації про піднаглядні об'єкти. Для цього суб'єкти нагляду наділяються повноваженнями щодо вимагання відповідних довідок, звітів, пояснень та інших документів, проведення оглядів, обстежень на місцях, проведення експертиз та інвентаризацій. Систематично проводяться перевірки дотримання організаціями й громадянами відповідних правил (поведінки в громадських місцях, дорожнього руху, обігу зброї й наркотиків), технічні огляди транспортних засобів, огляди приміщень і об'єктів, які охороняються міліцією.

Сутність адміністративно-запобіжних заходів як одного з напрямків адміністративно-наглядової діяльності міліції полягає в застосуванні в передбачених законом випадках обмежень до громадян і організацій при відсутності самого факту вчинення правопорушення. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Адміністративно-запобіжними в юридичній літературі визнаються заходи, які дозволяють виявляти й не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин [1, 10].

Ефективність застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів у сфері адміністративно-наглядової діяльності міліції визначається, передусім, ступенем досягнення мети, яку має той чи інший захід [13, 65]. Насамперед, ці заходи покликані попереджати, відвертати правопорушення. Для заходів, що розглядаються, профілактика правопорушень є основною метою, а всі інші - додаткові. Такою додатковою метою адміністративно-запобіжних заходів можна вважати забезпечення громадського порядку й громадської безпеки за надзвичайних обставин, але й у цих випадках більш конкретною метою є недопущення вчинення правопорушень. До заходів цієї групи, які застосовуються міліцією під час здійснення адміністративно-наглядових повноважень,

належать: 1) перевірка документів; 2) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 3) 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, у жилі та інші приміщення громадян; 6) внесення подань у 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 й об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд і об'єктів); 8) обмеження (заборона) руху транспорту й 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.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються міліцією у сфері адміністративно-наглядової діяльності, характеризуються різними властивостями, переслідують різну мету, мають різний характер впливу та підстави чи умови застосування. Кожен з них має свою специфіку використання в правоохоронній діяльності міліції.

Серед заходів адміністративного примусу, зокрема й тих, що застосовуються міліцією під час здійснення адміністративно-наглядових повноважень, 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 правовій літературі, психологічним або фізичним, пов'язаним з особистими, організаційними чи майновими обмеженнями [5, 232] за допомогою адміністративно-технічних, адміністративно-санітарних, адміністративно-фінансових засобів, затримання особи чи майна [3, 201].

Притягнення винних до відповідальності. Суб'єкти адміністративно-наглядової діяльності міліції в ряді випадків мають право самостійно застосовувати до винних такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф. Переважно їх посадові особи можуть тільки складати протоколи про адміністративні правопорушення, проводити відповідне розслідування. Органи міліції при здійсненні адміністративного нагляду вправі ставити перед суб'єктами влади питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які не підпорядковані міліції.

Здійснюючи адміністративний нагляд, міліція виконує правові, організаційні та правоохоронні форми діяльності. До організаційних форм можна віднести, наприклад: звертання уваги адміністрації підприємств, установ і організацій, а також громадськості на факти правопорушень або обставин, що можуть спричинити суспільно небезпечні наслідки; навчання громадян правилам і безпечному користуванню вогнепальною й газовою зброєю, перевірку знання цих правил; проведення виховної роботи й надання соціальної допомоги громадянам, що звільнилися з місць позбавлення волі, і т. ін. Організаційні форми адміністративного нагляду міліції у вигляді організаційних заходів і матеріально-тех-

нічних дій не тягнуть за собою правових наслідків, проте, їх значення для реалізації наглядових функцій ОВС є досить великим.

Як правові форми регулятивного характеру варто розглядати діяльність щодо оформлення й видачі працівниками міліції громадянам і організаціям різних дозволів, ліцензій та інших документів, що дозволяють їм реалізувати свої суб'єктивні права у сферах, що перебувають під загальним наглядом таких міліцейських служб, як дозвільна система, державна автомобільна інспекція, паспортно-реєстраційна та міграційна служба тощо.

За допомогою правоохоронних форм, що виражаються в застосуванні до фізичних і юридичних осіб примусових заходів, підрозділи міліції, що здійснюють адміністративний нагляд, усувають обставини, які загрожують суспільним відносинам, що охороняються законом, припиняють факти порушень правил поведінки, забезпечують притягнення порушників до відповідальності.

При виявленні порушень у ході здійснення адміністративного нагляду працівник міліції, вживаючи заходів до усунення виявлених відхилень від чинного законодавства, оформляє ці факти різними документами, з яких найчастіше складаються рапорт, акт чи протокол. Вид зазначених документів залежить як від посади працівника міліції в системі міліції, так і від виду виявленого порушення.

Отже, сутність напрямків адміністративно-наглядової діяльності міліції полягає в тому, що, здійснюючи адміністративний нагляд, працівники міліції реалізують передбачені нормативно-правовими актами повноваження щодо нормотворчості, попередження та припинення правопорушень, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Види адміністративно-наглядової діяльності міліції можна класифікувати за такими критеріями.

За сферою наглядової діяльності: нагляд загальний, тобто що здійснюється за всіма сторонами діяльності піднаглядного об'єкта, і спеціальний, тобто який здійснюється за спеціальними, окремими сторонами його діяльності.

За часом здійснення: постійний і тимчасовий. Це пояснюється тим, що для одних суб'єктів наглядова діяльність є постійною, тому що належить до функціональних обов'язків, для інших тимчасовою, оскільки здійснюється, як правило, під час виконання разових доручень у сфері правоохоронної діяльності.

За сферами, які підлягають нагляду, останній може бути: за забезпеченням громадського порядку, громадської безпеки, дотриманням правил дозвільної системи тощо. Тобто це нагляд за різними напрямками суспільних відносин, які взяті під охорону міліцією.

За відкритістю: гласний і негласний. Так, під час гласного нагляду об'єкт знає про проведення наглядових заходів. У свою чергу, під час негласної перевірки особа, яка перевіряє, таємно веде спостереження за об'єктом, що перевіряється.

За джерелами нагляду: 1) документальний, що здійснюється на підставі аналізу документів, що відображають показники діяльності піднаглядного; 2) фактичний, який здійснюється як безпосереднє спостереження за діями піднаглядного об'єкта.

За правовою кваліфікацією нагляд може бути правомірним або неправомірним. Результат правомірності чи неправомірності нагляду залежить від відповідності чи невідповідності нагляду вимогам норм як матеріального,

так і процесуального права.

За кількісним складом суб'єктів нагляду він може бути одноосібним і колегіальним. Одноосібний нагляд здійснюється, наприклад, дільничним інспектором міліції за дотриманням правил зберігання об'єктів дозвільної системи. Колегіальний нагляд - це діяльність декількох уповноважених на те посадових осіб.

За способом ініціювання нагляд може бути активним (припускає самоініціювання) або пасивним (не припускає зовнішнє ініціювання). Так, відповідно до Закону України „Про міліцію” працівники міліції за власною ініціативою мають право перевіряти в громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію. Щодо зовнішнього ініціювання, то слід зазначити, що відповідно до п. 3 ст. 10 Закону України „Про міліцію” працівники міліції зобов'язані приймати й реєструвати заяви й повідомлення про адміністративні правопорушення, своєчасно приймати по них рішення.

Адміністративно-наглядова діяльність міліції становить процес здійснення суб'єктом адміністративного нагляду своїх наглядових повноважень. Цей процес, з одного боку, складається з ряду етапів (стадій), а з іншого, - він має свою власну функціональну структуру - сукупність його складових елементів, про що мова буде йти нижче. Так, етапами адміністративно-наглядової діяльності міліції можна назвати: 1) попередній, який полягає в аналізі всієї отриманої інформації, підготовці кадрів, виданні й доведенні правових норм (правил, нормативів тощо) до об'єктів адміністративного нагляду, вивченні прогнозів тощо. Отже, під попереднім ми розуміємо нагляд за правильністю та доцільністю підготовки управлінського рішення. Він має попереджувальне значення, оскільки під час його здійснення ставиться мета попередити прийняття піднаглядним суб'єктом неправильних і необґрунтованих рішень; 2) поточний нагляд проводиться на етапі реалізації управлінського рішення не тільки під час відповідної стадії нагляду, а й паралельно з іншими стадіями, наприклад, з добором, розстановкою та інструктажем виконавців, забезпеченням діяльності виконавців, організацією взаємодії між виконавцями. Більше того, поточний нагляд відіграє велику організуючу роль. Він допомагає виявляти досягнення й прорахунки в процесі реалізації рішення, добиватися його повного та своєчасного виконання. Поточний етап включає в себе інспектування, спостереження, перевірки, у ході яких виявляються порушення предмету нагляду, застосовуються запобіжні заходи, відновлюється порушений порядок, вирішуються питання про притягнення винних до відповідальності тощо; 3) наступний (пасивний) нагляд включає перевірку реалізованих управлінських рішень. У результаті цього нагляду аналізуються допущені помилки, виявляються їх причини, а також узагальнюється, поширюється позитивний досвід службової діяльності кращих підрозділів і органів внутрішніх справ. Цей етап полягає в аналізі загального становища, у виявленні певних як позитивних, так і негативних тенденцій, підготовці звітів, розробці пропозицій тощо.

Здійснений аналіз видів, напрямків, форм і стадій адміністративно-наглядової діяльності міліції дозволяє розкрити зміст адміністративного нагляду як правового інституту. З цією метою спробуємо окреслити його ос-

новні елементи, якими є суб'єкти, об'єкти та предмет.

Суб'єкти й об'єкти адміністративно-наглядової діяльності міліції об'єднані інформаційними зв'язками, які виражаються в методах, формах і засобах її здійснення. Адміністративний нагляд включає сукупність організаційних заходів суб'єкта по визначенню об'єктів і предметів нагляду, часу його проведення, а також форм і способів здійснення. Саме організаційний напрямок є основою виділення специфічних видів і форм адміністративного нагляду [4, 78-118]. Отже, важливим елементом будь-яких правовідносин, зокрема тих, які складаються з приводу адміністративно-наглядової діяльності міліції, є їх суб'єкти й об'єкт.

Суб'єктами адміністративного нагляду є підрозділи (служби) міліції і, відповідно, їх посадові особи, на яких покладено обов'язки щодо здійснення наглядової діяльності і надано відповідні повноваження. Особливість суб'єктів адміністративно-наглядової діяльності полягає в тому, що вони не зв'язані системою підпорядкованості з жодним із об'єктів, щодо яких здійснюється нагляд. Адміністративний нагляд реалізується тільки щодо об'єктів, які організаційно належать до інших галузевих систем, а значить, і не підлеглі органів нагляду.

Адміністративно-наглядова діяльність міліції завжди має певні об'єкт і предмет. Особливості адміністративно-наглядової діяльності міліції припускають, що суб'єкта нагляду в об'єкті цікавлять не будь-які, а тільки певні параметри його буття. Наглядова діяльність, як і будь-яка інша цілеспрямована діяльність, стосується, по-перше, лише певних об'єктів, коло яких, наприклад, може бути окреслено законом чи підзаконним актом. По-друге, суб'єкта нагляду цікавить не взагалі сам по собі той чи інший об'єкт, не будь-які, а тільки деякі параметри його функціонування, їх кількісна чи якісна сторона. Інакше кажучи, орієнтуючись на традиційну у межах юриспруденції термінологію, суб'єкт нагляду встановлює факти поведінки чи стану об'єктів нагляду.

Об'єктами адміністративно-наглядової діяльності міліції виступають ті юридичні й фізичні особи, щодо яких здійснюється наглядова діяльність. Як ми вже зазначали, ними можуть бути будь-які підприємства, установи чи організації незалежно від відомчої належності й форм власності, а також їх посадові особи й окремі громадяни. Особливість об'єктів нагляду полягає в тому, що вони становлять складну систему урегульованих суспільних відносин, що складаються практично у всіх сферах державного управління. Як зазначалося, піднаглядні об'єкти не перебувають із суб'єктами в організаційних зв'язках, тобто належать до іншого відомства.

Об'єкти, щодо яких здійснюється адміністративний нагляд, можна звести до трьох видів. По-перше, адміністративний нагляд міліції здійснюється щодо невизначеного кола осіб (фізичних і юридичних) за дотриманням ними передбачених нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил. До цього виду нагляду можна віднести, наприклад, діяльність міліції щодо охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, як під час чергування нарядів ППСМ, так і під час проведення масових публічних заходів. По-друге, адміністративний нагляд поширюється на визначене коло суб'єктів або спрямований на визначене коло питань, наприклад, нагляд за дотриманням посадовими особами й громадянами правил дозвільної системи, правил торгівлі, правил дорожнього руху, правил паспортно-реєстраційної системи й т.д. По-третє, адміністративний нагляд

може здійснюватися за поведінкою цілком визначеного кола осіб. До їх числа належать деякі категорії громадян, звільнених з місць позбавлення волі.

Важливим для розуміння сутності адміністративно-наглядової діяльності міліції є її предмет, тобто те, що є першопричиною нагляду. Предмет - це річ, об'єкт у самому широкому значенні, усе існуюче, що має індивідуальну форму [14, 360]. Щодо предмета адміністративно-наглядової діяльності міліції, то до нього, на нашу думку, слід віднести в широкому розумінні: громадський порядок, громадську безпеку, власність. Посягання на перелічені об'єкти виражається, з одного боку, у порушенні піднаглядними підприємствами, установами, організаціями чи громадянами тих правил, норм, інструкцій, відповідно до яких вони повинні функціонувати, причому, воно може бути як винним (навмисним або необережним) - різні порушення правил дорожнього руху, так і невинним - посягання особи з обмеженою дієздатністю, неповнолітнім. З іншого - джерелами небезпеки цим суспільним відносинам можуть бути не лише фізичні і юридичні особи, а й тварини - собака на вулиці, дика тварина на автошляху, що створює загрозу громадській безпеці; стихійні явища (гроза - пожежній безпеці), події техногенного характеру (вибух на підприємстві, падіння літака) тощо [15, 59].

У вузькому розумінні предметом адміністративно-наглядової діяльності міліції є спеціальні правила, норми, вимоги й стандарти, обов'язок дотримуватись яких покладено на піднаглядних суб'єктів.

Складові елементи предмета адміністративного нагляду мають ряд особливостей: наявність особливого порядку встановлення даних норм, правил, вимог; кожен за своїм напрямом носить загальний для всіх галузей управління характер; виконання всього комплексу встановлених правил, норм, вимог спеціального характеру є обов'язковим для всіх або багатьох як галузевих, так і міжгалузевих систем. Це фіксується в самих правилах шляхом прямої вказівки на їх обов'язковість, а також забезпечується примусовою силою держави шляхом встановлення юридичної відповідальності за їх порушення.

Крім того, особливістю предмета адміністративно-наглядової діяльності міліції є те, що він може встановлюватися на різних рівнях: 1) надвідомчому (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів України, державні адміністрації та органи місцевого самоврядування); 2) відомчому.

Отже, на завершення можна зробити деякі висновки.

1. Зміст адміністративного нагляду міліції можна розкрити, визначивши основні напрямки цієї діяльності, серед яких: нормотворчість; організаційно-масова (попереджувальна) діяльність; застосування адміністративно-запобіжних заходів; застосування заходів припинення; притягнення до відповідальності. Структуру адміністративного нагляду як системи правовідносин складають суб'єкти, об'єкти та предмет.

2. Здійснюючи адміністративний нагляд, міліція використовує: правові, організаційні та правоохоронні форми діяльності.

3. Адміністративний нагляд міліції доцільно класифікувати за такими підставами: 1) за сферою наглядової діяльності: на загальний і спеціальний; 2) за часом здійснення: на постійний і тимчасовий; 3) залежно від стадій: на попередній, поточний і наступний; 4) за сферами, які підлягають нагляду: за громадським порядком, за громадською безпекою тощо; 5) за відкритістю: гласний і

негласний; 6) за джерелами нагляду: документальний та фактичний; 7) за правовою кваліфікацією: на правомірний і неправомірний; 8) за кількісним складом суб'єктів нагляду: на одноосібний і колегіальний; 9) за способом ініціювання: на активний і пасивний.

Література

1. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права. // Государство и право. - 1993. - № 2. - С. 32-43.
2. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. - М.: ВНИИБД МВД СССР, 1981. - 194 с.
3. Колпаков В.К. Административное право Украины: Пособие. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.
4. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М.: Наука, 1981. - 301 с.
5. 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.
6. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. - 2000. - № 10. - С. 112.
7. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977. - 382 с.
8. Венедиктов В.С. Проблемы підвищення ефективності діяльності співробітників органів внутрішніх справ // Вісник Університету внутрішніх справ. - 1998. - № 3-4. - С. 286-290.
9. Ануфрієв М.І. Динаміка дисципліни і законності серед особового складу органів внутрішніх справ України // Вісник Університету внутрішніх справ. - 1998. - № 3-4. - С. 314-322.
10. Дюрягин И. Я. Стадии и функции управления // Правоведение. - 1977. - № 1. - С. 22-28.
11. 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.
12. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. - 19 с.
13. Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: Дисс.... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 1998. - 145 с.
14. Философский энциклопедический словарь / Под ред. И.Т. Фролова - М.: ИНФРА-М, 1998. - 576 с.
15. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції: монографія. - Одеса: "Юридична література" 2006. - С. 59.

Ярмачі Х.П.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 26.02.2014