

УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

УДК — 351.74

*БЕЗСМЕРТНИЙ ЄВГЕН ОЛЕКСАНДРОВИЧ*

*АДМІНІСТРАТИВНО — ЗАПОБІЖНІ ЗАХОДИ, ЩО  
ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ*

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

Автореферат дисертації на здобуття наукового  
ступеня кандидата юридичних наук

ХАРКІВ — 1997



Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Університеті внутрішніх справ

Науковий керівник — Заслужений діяч науки і техніки України, доктор юридичних наук, професор Коваль Леонід Васильович, завідуючий кафедрою конституційного і адміністративного права юридичного факультету Запорізького державного університету.

Офіційні опоненти — Заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор Голосніченко Іван Пантелійович, професор кафедри адміністративного права Національної академії внутрішніх справ;  
кандидат юридичних наук, професор Бітяк Юрій Прокопович, завідуючий кафедрою адміністративного права Національної юридичної академії України ім. Я.Мудрого.

Провідна установа — Юридичний інститут Одеського державного університету ім. І. Мечникова, кафедра адміністративного права, м.Одеса

Захист відбудеться «19» грудня 1997 року о 14<sup>00</sup> години на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 в Університеті внутрішніх справ (310080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Університету внутрішніх справ (310080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «19» листопада 1997 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

В.Я.Готс

## Загальна характеристика роботи

Зміцнення громадського порядку — один з найважливіших факторів розвитку демократичних засад життєдіяльності українського народу, будівництва молодого незалежної держави, утвердження принципу соціальної справедливості, охорони прав і свобод людини та громадянина, закріплення Конституцією України. Саме на це, в основному, спрямована діяльність органів внутрішніх справ, які для виконання покладених на них завдань використовують різноманітні засоби як правового, так і неправового характеру. Особливе місце серед останніх належить заходам адміністративного примусу, одним із видів якого є адміністративно-запобіжні заходи. До нашого часу вивченню цих заходів, висвітленню їх у адміністративно-правовій літературі приділялось недостатньо уваги, у зв'язку з чим необхідно проведення комплексного наукового дослідження їх сутності та видів, а також повноважень органів внутрішніх справ щодо їх застосування.

*Актуальність теми дослідження.* Побудова правової держави є одним із першочергових завдань формування і зміцнення державності в Україні. Успішне виконання завдань державного будівництва значною мірою залежить від правильного, науково обгрунтованого керівництва суспільством, всіма сторонами його діяльності, удосконалення системи державного будівництва. Подальший розвиток демократії, зміцнення законності і державної дисципліни нерозривно пов'язані з підвищенням якості та ефективності роботи правоохоронних органів і, зокрема, органів внутрішніх справ, що пояснюється низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників, які породжено побудовою ринкових відносин, новими підходами до вирішення багатьох важливих завдань, що постають перед молодого незалежною державою.

Одним з найбільш небезпечних соціальних лих в Україні є криміногенна ситуація, яка створює серйозну загрозу побудові незалежної держави. Зростання кількості правопорушень пов'язане в першу чергу з кризовими явищами у політичному і економічному розвитку, з погіршенням життєвого рівня людей, із несвоєчасною виплатою заробітної платні, безробіттям тощо. Здійснювані державою та її органами заходи щодо боротьби із злочинністю та іншими правопорушеннями виявилися недостатніми для ефективного впливу на стан справ, закони, що приймаються, виконуються незадовільно і не забезпечують своєчасного задоволення назрілих потреб регулювання суспільних відносин. У боротьбі з правопорушеннями недостатньо використовуються можливості державного

та громадського впливу, виховання людей. Гострота проблеми вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів з боку держави, що мали б забезпечити стабілізацію ситуації у найближчі роки.

Одним із таких заходів є реалізація Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки, затвердженої Указом Президента України від 17 вересня 1996 року.<sup>1</sup> Пріоритетними у цій програмі є питання правового забезпечення правоохоронної діяльності, посилення боротьби з організованою і економічною злочинністю, забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки, кадрового, наукового, інформаційно-технічного забезпечення правоохоронної діяльності. На основі зазначеної програми здійснюються різноманітні заходи правового, соціально-економічного, організаційного та виховного характеру, спрямовані на боротьбу з різними правопорушеннями, а також наукові дослідження проблем правоохоронної діяльності.

Велике значення у державних програмах боротьби з правопорушеннями, зміцнення законності і правопорядку в країні приділяється діяльності органів внутрішніх справ, поліпшенню їх організаційних структур, створенню необхідних умов для підвищення ефективності їх роботи. Органи внутрішніх справ в Україні виконують широке коло завдань та функцій, що стосуються забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, попередження і припинення правопорушень, охорони громадського порядку, виявлення і розкриття злочинів, забезпечення безпеки дорожнього руху, захисту власності від протиправних посягань тощо. Для виконання зазначених завдань використовуються різні організаційні, технічні, виховні та інші засоби. Особливе місце серед них займають правові, зокрема, адміністративно-правові засоби, найважливішими з яких є заходи адміністративного примусу. Органи внутрішніх справ наділені широкими повноваженнями щодо застосування адміністративно-примусових заходів усіх видів, одним з яких є заходи запобіжного характеру. Використання адміністративно-запобіжних заходів сприяє профілактиці правопорушень, забезпеченню громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин.

Практика застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів набула такого поширення, що чинне законодавство в регулюванні багатьох питань відстало від потреб їх діяльності. Разом з тим належне виконання органами внутрішніх справ своїх повноважень визначає

<sup>1</sup>) Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки. Затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. №837/96//Ділова Україна. - 1996. - №72.

стан правопорядку і законності в країні. Тому створення відповідної правової бази, вдосконалення законодавства, яке регулює їх діяльність, має першочергове значення для поліпшення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ.

Необхідність посилення боротьби з правопорушеннями в різних сферах обумовлює актуальність і важливість глибокого і всебічного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних з діяльністю органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів, їх місця в системі адміністративного примусу, значення, мети та видів запобіжних заходів, які використовуються органами внутрішніх справ, правових та фактичних підстав застосування цих заходів. Детальна характеристика повноважень органів внутрішніх справ по застосуванню окремих видів таких заходів, розробка аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення діяльності органів внутрішніх справ в зазначеній сфері набули не тільки теоретичного, а й великого практичного значення. Вони необхідні для подальшого поліпшення законодавства, яке регулює правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, покращення підготовки кадрів для них, підвищення рівня правового виховання населення.

Проблеми сутності і класифікації, практичного використання та удосконалення заходів адміністративного примусу привертати увагу багатьох вчених-адміністративістів. Цим питанням присвячено низку монографій, дисертацій, навчальних посібників, наукових статей, науково-практичних коментарів до законодавства, зокрема Авер'янова В.Б., Агеєнкової Г.Т., Бандурки О.М., Бахраха Д.М., Бітяка Ю.П., Бориславського Л.В., Васильєва А.С., Галагана І.О., Головка А.О., Голосніченка І.П., Гончарука С.Т., Додіна Є.В., Дорогих М.М., Єропкина М.І., Зеленька В.Л., Кісіна В.Р., Ключниченко О.П., Ковалю Л.В., Козлова Ю.М., Комзюка А.Т., Коренєва О.П., Луньова О.Є., Мартянова І.В., Опришка В.Ф., Остапенка О.І., Павловського Р.С., Попова Л.Л., Рабіновича П.М., Рябова Ю.С., Саліщевої Н.Г., Самсонова В.М., Семчика О.І., Селіванова А.О., Серьогіна О.В., Студенікіної М.С., Ткача О.П., Шемшученка Ю.С., Шергіна О.П., Якуби О.М. та інших, в яких розкриваються поняття та зміст адміністративного примусу, його особливості та система, узагальнюється практика використання адміністративно-примусових заходів, висловлюються рекомендації щодо удосконалення правового регулювання їх застосування.

Разом з тим деякі актуальні і важливі проблеми охорони правопорядку, використання з цією метою заходів адміністративного примусу не одержали комплексного і системного висвітлення в

адміністративно-правовій літературі. Повною мірою до них можна зарахувати питання діяльності органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів. До останнього часу в наукових працях висвітлюються загальні питання адміністративного примусу, переважно адміністративної відповідальності, а проблеми, що стосуються застосування адміністративно-запобіжних заходів, розглядаються лише побіжно. Виключно адміністративно-запобіжним заходам була присвячена лише монографія Рябова Ю.С., в якій, однак, не аналізувалась діяльність органів внутрішніх справ щодо їх застосування<sup>1</sup>. Крім цього, останнім часом відбулося багато змін у житті суспільства, Україна стала незалежною державою, продовжується процес створення нового законодавства і формування практики його застосування. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба нового, так би мовити, прочитання, осмислення досліджуваної проблеми. Всім сказаним і обумовлено вибір теми дисертаційного дослідження.

*Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.* Роботу виконано згідно з основними напрямками наукових досліджень, визначених Комплексною цільовою програмою боротьби зі злочинністю, розробленою на виконання Указу Президента України від 5 серпня 1996 р. «Про додаткові заходи щодо посилення законності і правопорядку в Україні», Директивою МВС України від 24 грудня 1996р. №1 «Про основні напрямки оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ в 1997 році та про практичні заходи щодо її удосконалення», а також іншими планами досліджень Міністерства внутрішніх справ та Університету внутрішніх справ.

*Мета і завдання дослідження.* Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності, особливостей та видів адміністративно-запобіжних заходів, що застосовуються органами внутрішніх справ, їх повноважень щодо застосування цих заходів, а також основних напрямків удосконалення їх діяльності в зазначеній сфері.

Виходячи із поставленої мети, завданнями дослідження є :

- визначення сутності адміністративно-запобіжних заходів, їх місця в системі адміністративного примусу ;
- характеристика значення, системи та видів адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються органами внутрішніх справ;
- аналіз правових основ застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів;

<sup>1</sup> Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Пермь, 1974.

- дослідження кола повноважень органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів;

- характеристика управлінських рішень, які приймаються органами внутрішніх справ у зв'язку із застосуванням адміністративно-запобіжних заходів та визначення шляхів їх оптимізації;

- вироблення рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів;

- визначення основних напрямків поліпшення практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів.

*Методологічні і методичні основи дослідження.* Методологічною базою дисертаційного дослідження є діалектичний метод наукового пізнання, наукові теорії про державу і право, розробки у сфері управління, соціології, психології, математичної статистики; законодавчі та інші нормативні акти, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ.

Головними науковими методами дослідження обрані статистичні (групування, статистичний аналіз) та соціологічні (логічний і порівняльний аналіз, моделювання, вивчення документів).

У процесі виконання дисертаційної роботи використано результати науково-дослідних розробок і публікацій, в тому числі за участю автора. При написанні дисертації здобувач використав особистий досвід практичної роботи в органах внутрішніх справ, пов'язаної із забезпеченням охорони громадського порядку.

Емпіричну базу дослідження склали матеріали про застосування адміністративно-запобіжних заходів органами внутрішніх справ Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Харківської областей за останні п'ять років, а також особиста участь здобувача у діяльності щодо їх застосування. Обсяг вивчених та узагальнених практичних матеріалів дозволяє зробити висновок про вірогідність і наукову обгрунтованість виконаного дисертаційного дослідження.

*Наукова новизна одержаних результатів.* Здобувачем запропоновано такі нові наукові положення :

- 1) сформульовано поняття, з'ясовано особливості та місце адміністративно-запобіжних заходів в системі адміністративного примусу;

- 2) визначено систему адміністративно-запобіжних заходів, що застосовуються органами внутрішніх справ, здійснено їх наукову класифікацію;

3) здійснено науковий аналіз нормативних і юридично-фактичних підстав застосування адміністративно-запобіжних заходів органами внутрішніх справ;

4) визначено коло повноважень органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів різних видів;

5) висловлено рекомендації, спрямовані на удосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів;

6) визначено основні напрямки поліпшення практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів;

7) сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до деяких чинних нормативних актів України, зокрема, Кодексу про адміністративні правопорушення.

Новизна одержаних результатів визначається тим, що до сьогодні проблеми використання органами внутрішніх справ України адміністративно-запобіжних заходів комплексно, на монографічному рівні не досліджувались. Запропонована робота є першою такого плану. Більшість результатів дослідження одержано вперше, окремі положення (зокрема, уявлення про види адміністративного примусу, визначення системи адміністративно-запобіжних заходів) дістали подальший розвиток.

*Практичне значення одержаних результатів.* Дисертаційне дослідження розширює та поглиблює існуючі уявлення про сутність, особливості, систему та види адміністративно-запобіжних заходів та про діяльність органів внутрішніх справ щодо їх застосування. Рекомендації, сформульовані дисертантом, може бути використано для поліпшення правотворчої діяльності різних державних органів, а також для удосконалення практичної діяльності органів внутрішніх справ. Положення дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників і навчальних посібників, методичних матеріалів, проведенні лекцій та інших занять із студентами та слухачами юридичних вузів, в системі підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

За результатами дослідження здобувачем підготовлено відповідну записку про необхідність внесення змін та доповнень до деяких чинних нормативних актів, а також розроблено практичні рекомендації щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів працівниками органів внутрішніх справ, які надіслано до МВС України. Результати дослідження використовуються також в навчальному процесі в Університеті внутрішніх справ з дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративна діяльність

органів внутрішніх справ». Їх враховано у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта.

*Особистий внесок здобувача* в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. Одна праця (тези доповіді «Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус»), опублікована у співавторстві з кандидатом юридичних наук, доцентом Комзюком А.Т., авторська участь здобувача в якій — 50%.

*Апробація результатів дисертації.* Результати дисертації опубліковані у трьох статтях у збірниках наукових праць та двох тезах доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на чотирьох науково-практичних конференціях — «Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства» (Харків, грудень 1993р.), «Концепція розвитку законодавства України» (Київ, травень 1996р.), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, листопад 1996р.), «Удосконалення форм і методів діяльності служб міліції громадської безпеки при забезпеченні законності та правопорядку в державі» (Харків, жовтень 1997р.), на засіданнях вченої ради Університету внутрішніх справ, кафедри адміністративного права зазначеного Університету.

*Структура дисертації.* Дисертація складається із вступу, 3 розділів, які об'єднують 8 підрозділів, висновків і списку використаної літератури. Повний обсяг дисертації — 154 сторінки. Дисертація містить 7 таблиць, список використаних літературних джерел складається із 165 найменувань. Назви і розташування розділів та підрозділів зумовлені логікою викладання і результатами виконаного дослідження.

## Основний зміст роботи

У вступі подано коротку анотацію дисертаційного дослідження, а також дається загальна характеристика роботи - характеризуються актуальність теми дослідження, зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мета і завдання дослідження, його методологічні і методичні основи, наукова новизна одержаних результатів, їх практичне значення, особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, апробація результатів дисертації та її структура.

У першому розділі - "Загальна характеристика адміністративно-запобіжних заходів" - розглядаються сутність, значення, особливості та види адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються органами внутрішніх справ, а також правові основи їх застосування.

У правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ використовуються найрізноманітніші засоби впливу на свідомість і поведінку людей, основними з яких є переконання та примус - універсальні методи державного управління. Підкреслюючи першочергове значення переконання в боротьбі з правопорушеннями, вихованні громадян, дисертант зазначає, що воно не виключає, а передбачає в необхідних випадках застосування заходів адміністративно примусового характеру. У дисертації проаналізовано розвиток уявлень про сутність, особливості та види адміністративного примусу, автор підтримує загально визнану точку зору, згідно з якою заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення.

Одними з найпоширеніших серед заходів адміністративного примусу, в тому числі і тих, що застосовуються органами внутрішніх справ, є адміністративно-запобіжні заходи. Особливості цих заходів у дисертації розкриваються шляхом їх порівняння з іншими адміністративно-примусовими заходами. Аналіз характерних рис та особливостей адміністративно-запобіжних заходів дозволив визначити їх як комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають можливість виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин.

Використання адміністративно-запобіжних заходів відіграє важливу роль у повсякденній діяльності органів внутрішніх справ по охороні правопорядку і боротьбі з правопорушеннями. Значення цих заходів обумовлено, перш за все, їх різноманітним характером, оперативністю, можливістю застосування за різних обставин, досягаючи при цьому різної правоохоронної мети. Адміністративно-запобіжні заходи застосовуються органами внутрішніх справ з метою, по-перше, попередження, відвернення правопорушень, по-друге, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин і, по-третє, забезпечення застосування інших примусових заходів.

Аналіз чинного законодавства і практики його застосування дозволив дисертанту віднести до адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються органами внутрішніх справ: 1) перевірку документів; 2)

зупинку транспортних засобів; 3) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 4) особистий огляд і огляд речей; 5) відвідування підприємств, установ і організацій; 6) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; 7) внесення подань в державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 8) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд і об'єктів); 9) обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів з приводу відповідності їх різним вимогам; 10) обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 11) адміністративний нагляд за особами, звільненими із місць позбавлення волі; 12) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям.

З метою всебічного з'ясування сутності та змісту адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються органами внутрішніх справ, а також встановлення зв'язків між окремими заходами і точного орієнтування в їх розмаїтості в дисертації здійснено наукову класифікацію зазначених заходів, в основу якої покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. Основними критеріями, за якими можна класифікувати адміністративно-запобіжні заходи, на думку дисертанта, є: мета застосування, характер впливу, об'єкт впливу, форма процесуального виявлення, строки реалізації. Залежно від мети застосування адміністративно-запобіжні заходи поділяються на ті, що застосовуються для попередження конкретних правопорушень або вчинення їх з боку конкретних осіб і які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин. Характер правоохоронного впливу обумовлює поділ цих заходів на особистісні, організаційні та майнові. Залежно від об'єкту впливу зазначені заходи поділено на ті, що застосовуються виключно до громадян, виключно до юридичних осіб, до тих і до інших, від форми процесуального виявлення - на письмові і такі, що виявляються в матеріально-технічних діях, нарешті, від строків реалізації - на заходи, які реалізуються шляхом виконання якоїсь разової дії, і заходи, пов'язані з певним строком.

У заключному підрозділі аналізуються правові засади застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів. Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері здійснюється

значною кількістю нормативних актів; які відрізняються один від одного за багатьма ознаками — назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набрання чинності та дії тощо. Велике значення для розвитку правової системи України мало прийняття Декларації про державний суверенітет, яка поклала початок створенню нового національного законодавства. Правову основу діяльності органів внутрішніх справ, у тому числі щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів, становлять норми Конституції України, законів “Про міліцію”, “Про внутрішні війська МВС України”, “Про пожежну безпеку” та інших законодавчих актів України, постанов Верховної Ради, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, міжнародних угод, ратифікованих у встановленому порядку. Реалізуються зазначені норми в адміністративних правовідносинах, для яких характерною є обов’язкова участь в них органів виконавчої влади або їх представників, яких наділено владними повноваженнями по здійсненню виконавчих функцій. Саме такими владними суб’єктами є працівники органів внутрішніх справ у правовідносинах, які виникають з приводу застосування ними адміністративно-запобіжних заходів.

*У другому розділі* - “Компетенція органів внутрішніх справ по застосуванню адміністративно-запобіжних заходів” - детально аналізуються повноваження, підстави та порядок застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів окремих видів.

У системі органів внутрішніх справ дуже багато підрозділів та служб, які беруть безпосередню участь в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки, боротьбі з правопорушеннями. При цьому вони використовують різні засоби, значна роль серед яких належить адміністративно-запобіжним заходам. У дисертації підкреслюється значення міліцейських підрозділів, частин та установ, особливо служб охорони громадського порядку, в здійсненні профілактичних заходів (патрульно-постової служби, чергових частин, Державної автомобільної інспекції, служби дільничних інспекторів, державної служби охорони, приймальників-розподільників для затриманих за бродяжництво, медичних витверезників, підрозділів міліції швидкого реагування “Беркут”, паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, дозвільної системи, забезпечення карантинних та ветеринарно-санітарних заходів при проведенні боротьби з епізоотіями та ін.), аналізується компетенція цих підрозділів та служб щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів. Крім працівників міліції, адміністративно-запобіжні заходи застосовуються військовослужбовцями внутрішніх військ для виконання завдань по охороні і обороні важливих

державних об'єктів, виправно-трудових і лікувально-трудових установ, супроводженню спеціальних вантажів, конвоюванню заарештованих та засуджених осіб тощо, а також посадовими особами органів пожежної охорони під час здійснення нагляду за станом пожежної безпеки в населених пунктах та на різних об'єктах.

Основну увагу в дисертації зосереджено на характеристиці повноважень органів внутрішніх справ щодо застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів. Одну з груп цих заходів становлять заходи, які застосовуються для попередження конкретних правопорушень або вчинення їх з боку конкретних осіб. Завдяки цим заходам, відзначається в дисертації, створюються умови для виявлення правопорушень та наступного їх припинення, а також встановлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, зупинка транспортних засобів, особистий огляд і огляд речей, відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян) або попереджується вчинення правопорушень конкретними особами (взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, вилучення 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). У роботі детально розглядаються підстави та порядок застосування кожного з зазначених заходів.

Органам внутрішніх справ поряд із звичайними (повсякденними) дуже часто доводиться діяти в надзвичайних, особливих умовах, викликаних різноманітними явищами як соціального, так і іншого характеру. На думку дисертанта, надзвичайні обставини - це такі умови, викликані явищами соціального або іншого походження, за яких виникає необхідність у здійсненні додаткових заходів правового, організаційного, тактичного та іншого характеру, їх ресурсного забезпечення з тим, щоб у найкоротші терміни і з найменшими затратами нормалізувати ситуацію. В дисертації аналізуються такі адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються органами внутрішніх справ з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин: тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих будівель і об'єктів), обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів, використання транспортних засобів і засобів зв'язку, що належать підприємствам, установам і організаціям.

*Третій розділ* - "Проблеми вдосконалення правового регулювання і практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів" - присвячено характеристиці управлінських рішень, які приймаються органами внутрішніх справ у зв'язку із застосуванням адміністративно-запобіжних заходів та визначенню шляхів їх оптимізації, а також основних напрямків удосконалення правового регулювання та практики застосування зазначених заходів.

Характеризуючи управлінські рішення органів внутрішніх справ, дисертант розглядає їх в двох аспектах - як процес утвердження наміру виконати якусь дію і як уже виконану і оформлену дію, що дозволило детально проаналізувати процес, технологію застосування адміністративно-запобіжних заходів. В дисертації зазначається, що процедура прийняття управлінських рішень складається із ряду етапів (стадій), основними з яких названо три: підготовка рішення, його прийняття і реалізація. Причому, кожен з них включає ряд самостійних дій, які визначаються як етап в етапі або підетап. Управлінські рішення органів внутрішніх справ часто (хоча і не завжди) оформляються в різного виду документи - накази, вказівки, розпорядження, протоколи, рапорти, подання, пруписи, постанови тощо. У дисертації розглядаються вимоги, які ставляться до змісту зазначених документів, а також процедура їх прийняття. Детально аналізується технологія (з точки зору прийняття та реалізації управлінських рішень) застосування органами внутрішніх справ кожного адміністративно-запобіжного заходу. Висловлено також рекомендації щодо оптимізації управлінських рішень органів внутрішніх справ, які приймаються в зазначеній сфері.

У дисертації значне місце відведено аналізу проблем удосконалення правового регулювання і практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів. Зазначається, що першочергове значення для розвитку правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ в різних сферах має здійснення в Україні адміністративної реформи, одним з основних завдань якої є удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, впровадження дійових науково зважених процедур, для чого необхідні підготовка та прийняття нового адміністративного законодавства. Беручи до уваги, що адміністративне законодавство регулює широку сферу суспільних відносин, при його систематизації, на думку дисертанта, можлива розробка кількох кодифікованих актів: Кодексу (Положення) про основи державного управління - Адміністративного кодексу, Кодексу про адміністративні

проступки, Адміністративно-процесуального кодексу, Кодексу (Положення) про порядок виконання рішень адміністративно-юрисдикційних органів.

Основних напрямків найближчого удосконалення законодавства, яке регулює підстави і порядок застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів, у дисертації названо два. Перший - це розробка і прийняття нових нормативних актів, в яких більш детально і чітко було б закріплено повноваження органів внутрішніх справ у зазначеній сфері. У зв'язку з цим дисертант вважає необхідним прискорити роботу над проектами законів "Про профілактику правопорушень", "Про боротьбу з наркобізнесом", "Про зброю", "Про соціальну реабілітацію хронічних алкоголіків і наркоманів", "Про професійну охоронну діяльність", "Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону" та ін.

Другий напрямок полягає у внесенні змін та доповнень до чинних нормативних актів з метою більш чіткого регулювання підстав та порядку застосування органами внутрішніх справ існуючих адміністративно-запобіжних заходів. В дисертації висловлено конкретні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання ряду адміністративно-запобіжних заходів (офіційного застереження про неприпустимість протиправної поведінки, зупинки транспортних засобів, особистого огляду і огляду речей, адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі та ін.) і внесення з цієї метою змін та доповнень до законів "Про міліцію", "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі", КпАП та інших нормативних актів.

Головною метою удосконалення практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів у дисертації названо забезпечення вмілого і своєчасного використання цих заходів кожним співробітником, якому надано таке право, дотримання при цьому вимог законності, прав і свобод громадян, прав та законних інтересів різних організацій. Аналізуються недоліки в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, зокрема, у застосуванні окремих заходів запобіжного характеру. Удосконалення практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів, на думку дисертанта, має здійснюватися в таких напрямках: покращення організаційного забезпечення цієї діяльності, підвищення професійного рівня працівників, поліпшення матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ.

Від того, наскільки детально і чітко буде сформульовано норми матеріального і процесуального адміністративного права, наскільки організаційне, кадрове і матеріально-технічне забезпечення органів

внутрішніх справ буде відповідати вимогам часу, настільки якісною і ефективною буде їх правоохоронна діяльність.

У висновках підведено підсумки проведеного дослідження, викладено найбільш важливі наукові та практичні результати, одержані в дисертації.

## ВИСНОВКИ

Результатом дисертаційного дослідження, виконаного на основі теоретичного вивчення ряду юридичних наук, аналізу законодавства України та практики його використання є зроблені автором висновки та сформульовані рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання і практики застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів. Основні з них такі:

1. До прийняття Адміністративного кодексу необхідно об'єднати норми, які регулюють застосування адміністративно-запобіжних заходів у комплексі із заходами адміністративного припинення в окремий законодавчий акт, що дозволить уніфікувати гарантії законності, дотримання прав громадян та юридичних осіб.

2. Назрілою є потреба у прийнятті Закону "Про профілактику правопорушень", де було б визначено об'єкти та суб'єкти профілактики, юридичний статус останніх, а також запроваджено деякі нові адміністративно-запобіжні заходи, що сприяло б попередженню різних правопорушень, в тому числі злочинів.

3. До проекту Кодексу про адміністративні проступки доцільно включити матеріальні та процесуальні норми, що регулюють повноваження органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів. Тим самим з'явиться можливість усунути прогалину у нинішньому КпАП.

4. Потребують правового удосконалення деякі існуючі адміністративно-запобіжні заходи. Зокрема, офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки має вноситися у письмовій формі начальником (заступником начальника) органу внутрішніх справ, до того ж, обов'язково у присутності представника громадськості та діяти протягом певного строку (3-х чи 6-ти місяців). Цей документ має бути наділено преюдиційними властивостями, тягнути, у разі повторного скоєння дій, у вчиненні яких особа застерігається, адміністративну відповідальність.

5. У п.21 ст.11 Закону "Про міліцію" не досить чітко сформульовано підстави зупинки транспортних засобів, внаслідок чого відомчий

нормативний акт - Настанова по дорожньо-патрульній службі ДАІ - встановлює право зупинки цих засобів з метою перевірки документів водіїв, хоча Закон "Про міліцію" такого повноваження не передбачає. Це питання слід врегулювати, уточнивши відомчий нормативний акт.

6. Кодекс про адміністративні правопорушення містить дві позиції щодо особистого огляду і огляду речей: огляд як адміністративно-запобіжний захід і огляд як захід припинення. Ці два види огляду має бути врегульовано окремо: перший - у окремих законодавчих актах (Законі "Про міліцію", Митному, Повітряному кодексах), другий - у КпАП, оскільки є фактом "передвідповідальності".

7. Назріла необхідність у розробці спеціального акту МВС України нормативного характеру, в якому було б визначено поняття огляду, підстави його застосування щодо транспортних засобів, інших предметів, межі огляду, інші важливі питання.

8. Конче потрібно визначитися у правовому статусі (та й у самому понятті) понятого - обов'язкового учасника адміністративного огляду. Доцільно доповнити КпАП України новою статтею такого змісту: "Понятим може бути незацікавлена у справі особа. Понятий, присутній при здійсненні огляду, своїм підписом засвідчує відповідність записів у протоколі виконаним діям. У разі необхідності понятого може бути опитано як свідка".

9. Слід розширити шляхом внесення змін до п.п. "б" п.15 ст. 11 Закону "Про міліцію" підстави входження працівників міліції на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян, визнавши такою підставою загрозу не життю мешканців, а життю та здоров'ю громадян.

10. Потрібно скасувати деякі обмеження, що стосуються особистого життя та поведінки адміністративно піднаглядних осіб, як таких, що увійшли у протиріччя з Конституцією України та Загальною декларацією прав людини. Йдеться про скасування заборони виходу з жилого приміщення та перебування у певних громадських місцях. З цієї метою необхідно внести зміни до Закону "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі".

11. Доцільно встановити адміністративну відповідальність посадових осіб підприємств, установ, організацій будь-якої форми власності за ігнорування приписів, що містяться у поданнях посадових осіб міліції (п.19 ст.11 Закону "Про міліцію").

12. Назрілим є юридичне врегулювання питань, пов'язаних з використанням працівниками міліції транспортних засобів, що належать підприємствам, установам, організаціям, а також громадянам, оскільки

Закон "Про міліцію" містить дозволяння надто загального характеру, яке не передбачає право власника на відшкодування витрат або збитків.

13. Доцільно стандартизувати документацію щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів, оформлення відповідних процедур з чітким набором реквізитів, що відповідають типовим ситуаціям, надати їм юридичну властивість.

14. З метою покращення законотворення у сфері адміністративної практики органів внутрішніх справ доцільно утворити окремі підрозділи патрульно-постової служби міліції у всіх без винятку населених пунктах міського типу.

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Правовые основы применения органами внутренних дел административно-предупредительных мер//Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб.наук.праць. Вип.1. - Харків: УнВС, 1996. - С. 56-58.

2. 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.

3. Деякі питання застосування органами внутрішніх справ адміністративно-запобіжних заходів//Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб.наук.праць. Вип.3. - Харків: УнВС, 1997. - С.51-56.

4. Поняття адміністративно-правових засобів охорони громадського порядку та їх види//Проблеми охорони громадського порядку і удосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 1993 ). - Харків: УнВС, 1994. - С.167-169.

5. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус//Концепція розвитку законодавства України до 2005 року: Матеріали науково-практичної конференції (Київ, 1996). - Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - С.119-121 (у співавторстві із кандидатом юридичних наук Комзюком А.Т.).

## АНОТАЦІЇ

Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. - Університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 1997.

У дисертації проаналізовано сутність, систему та види адміністративно-запобіжних заходів, що застосовуються органами внутрішніх справ, повноваження, підстави та порядок їх застосування зазначеними органами, а також накреслені шляхи удосконалення правового регулювання і практики застосування цих заходів органами внутрішніх справ.

Ключові слова: адміністративно-запобіжні заходи, органи внутрішніх справ, застосування, повноваження, правове регулювання.

Бессмертный Е.А. Административно-предупредительные меры, применяемые органами внутренних дел. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право. - Университет внутренних дел, Украина, Харьков, 1997.

В диссертации проанализированы сущность, система и виды административно-предупредительных мер, применяемых органами внутренних дел, полномочия, основания и порядок их применения указанными органами, а также обозначены пути совершенствования правового регулирования и практики применения этих мер органами внутренних дел.

Ключевые слова: административно-предупредительные меры, органы внутренних дел, применение, полномочия, правовое регулирование.

Administrative-preventive measures, used by law enforcement bodies. - A manuscript.

Thesis for the degree of the Candidate of Science in Law, speciality 12.00.07. - theory of administration; administrative law and procedure; financial law. - University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 1997.

The thesis analyzes the essence, system and kinds of administrative - preventive measures used by the law enforcement bodies, the powers, grounds and procedure of their application by the above-mentioned bodies.

It also outlines the ways for perfection of legal regulation and practical application of these measures by the law enforcement bodies.

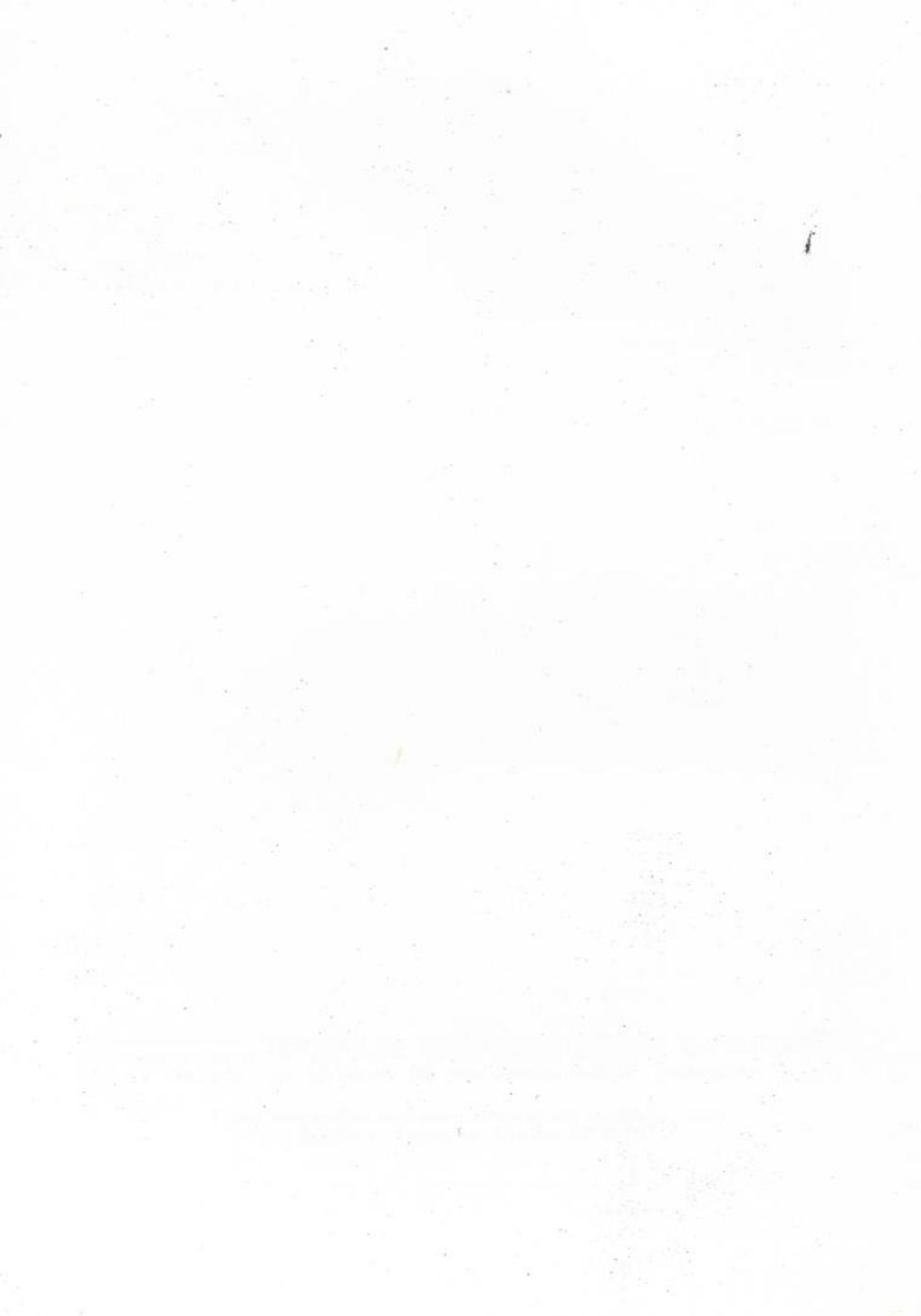
Key words: administrative- preventive measures, law enforcement bodies, application, powers, legal regulation.

---

Підл. до друку 13.11.97. Формат 60x90/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 1,0. Тираж 100 прим. Замовл. № 40/3. Безкоштовно.

Група оперативної поліграфії Університету внутрішніх справ.  
310080, м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27







**AB 38950**