

УДК 351.74(477):342

**І.В. Шамрай,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ГУМАНІЗМУ В АДМІНІСТРАТИВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

*У статті розглядаються проблеми впровадження принципу гуманізму в адміністративну діяльність міліції України. З'ясовується сутність і розкривається зміст поняття “адміністративна діяльність”, визначається роль принципу гуманізму в цій діяльності.*

**Ключові слова:** принцип гуманізму, адміністративна діяльність, міліція.

*В статье рассматриваются проблемы внедрения принципа гуманизма в административную деятельность милиции Украины. Выясняется сущность и раскрывается содержание понятия “административная деятельность”, определяется роль принципа гуманизма в этой деятельности.*

**Ключевые слова:** принцип гуманизма, административная деятельность, милиция.

*Several problems of the implementation of the principle of humanism into the administrative activities of the Ukrainian Militia are considered. Essence and content of the concept of “administrative activities” are revealed, the role of the principle of humanity in such activities is defined.*

**Keywords:** principle of humanism, administrative activities, militia.

Нині в Україні відбувається становлення, розвиток і вдосконалення правової системи з позиції утвердження загальнолюдських цінностей, забезпечення, дотримання та охорони прав і свобод людини й громадянина, захисту їх честі та гідності. Основним критерієм оцінки правової держави і справжньої демократії є те, наскільки суспільство готове не лише до визнання прав, свобод і законних інтересів людини, а й до зведення особистості в категорію “вищої цінності”. Загалом у демократичних державах змінюються взаємовідносини людини і держави, в них права і свободи людини завжди поставлені на першому місці. Як наголошується у ст. 3 Конституції України, “людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [1]. Функцію охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина держава покладає на міліцію.

Беручи до уваги той факт, що міліція як система органів, котра входить до структури Міністерства внутрішніх справ України та відповідно до ст. 7 Закону України “Про міліцію” [2] виконує низку функцій, вважаємо, що основною з них є адміністративна. Здійснення цієї функції безпосередньо пов'язано із адміністративною діяльністю. Варто зазначити, що основними напрямками цієї діяльності міліції є охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства, проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху тощо. Як відомо, з'ясування сутності

адміністративної діяльності міліції, її форм, напрямів та методів було предметом досліджень багатьох наукових праць. Зокрема, над цією проблематикою працювали такі вчені, як: О.М. Бандурка, І.І. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, В.О. Заросило, А.Т. Комзюк, А.П. Ключниченко, Я.Ю. Кондратьєв, В.В. Конопльов, О.П. Коренєв, М.В. Корнієнко, В.П. Петков, В.М. Плішкін, Л.Л. Попов, О.В. Серьогін, О.І. Остапенко та інші. Проте пріоритетність прав і свобод людини та громадянина в Україні, посилення їх охорони та захисту, відхід від карально-репресивних методів діяльності до обслуговуючих і надання адміністративних послуг, а також існуючі й донині суперечності між нагальною потребою нашої держави у відтворенні гуманістичного потенціалу суспільства та відсутністю цілісного гуманістичного компонента в системі підготовки майбутніх міліціонерів, не з'ясовані до кінця особливості, умови та шляхи формування гуманістичних цінностей у діяльності працівників міліції актуалізують дослідження проблем впровадження принципу гуманізму в адміністративну діяльність міліції, що й визначає мету цієї наукової розвідки.

Наразі можемо констатувати, що у законодавстві України термін “адміністративна діяльність” не визначений. Що ж стосується юридичної літератури, то існує декілька підходів до визначення цього поняття. Як зазначає В.В. Конопльов, використання у словосполученні “адміністративна діяльність” прикметника “адміністративна” вказує на владного суб'єкта цієї діяльності (орган, підрозділ, посадову особу) та характеризує владно-публічну (адміністративну) природу його діяльності [3]. З позиції Л.В. Ковалюка, головне в адміністративній діяльності – це видання нормативних та індивідуальних актів [4, с. 69]. У свою чергу, І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв під адміністративною діяльністю ОВС розуміють урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [5, с. 7]. М.В. Корнієнко визначає адміністративну діяльність ОВС як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [6, с. 8]. На думку Л.Л. Попова, адміністративна діяльність ОВС – це діяльність щодо практичної реалізації функцій із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки і що вона має свої складові, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-розпорядчу та адміністративно-юрисдикційну діяльність [7, с. 84]. В.А. Гуменюк зазначає, що адміністративна діяльність ОВС – визначена нормативними актами виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів організацій та практичне здійснення встановлених державою заходів з охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із правопорушеннями [8, с. 14–15].

Таким чином, як свідчить аналіз наведених вище визначень, вони є дещо одноманітними, оскільки у них переважно йдеться про реалізацію передбачених законом функцій з охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також виявлення, припинення та попередження правопорушень, що виступає лише одним із її напрямів – зовнішньо-адміністративним. Стосовно внутрішньо-організаційного напрямку, то він, на жаль, залишився поза увагою вчених. У зв'язку з цим, найбільш повним, як нам видається, є визначення, сформульоване В.В. Конопльовим. Адміністративну діяльність ОВС він визначає як “урегульовану адміністративно-правовими нормами, виконавчо-владну, розпорядницьку діяльність,

яка спрямована, з одного боку – на забезпечення виконання поставлених перед ОВС правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, їх охорону та захист, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, з іншого – на упорядкування внутрішньосистемних відносин, які виникають з питань організації самої системи ОВС, забезпечення необхідних умов для її функціонування” [3].

Отже, адміністративна діяльність міліції України є одним з найважливіших напрямів її діяльності, адже навіть у законодавчому переліку її поставлено на перше місце [2]. Зважаючи на те, що міліція, виконуючи адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження, які, у свою чергу, встановлені та забезпечуються нормами адміністративного права [11, с. 6], необхідно зупинитися саме на їх розгляді. Якщо брати за основу поширену серед теоретиків позицію, згідно з якою адміністративно-правовими нормами розуміється обов’язкове правило поведінки, яке встановлюється і охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління [4, с. 13; 9, с. 32; 10, с. 62], то вказані норми, крім усього зазначеного вище, забезпечують організацію й діяльність усього державного апарату та взаємовідносини між людиною і державою. Особливо яскраво це простежується під час здійснення адміністративної діяльності міліції, адже її працівники вступають в адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об’єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Як різновид правових відносин, адміністративно-правові відносини мають ті самі ознаки, проте їх особливістю є наявність обов’язково однієї із сторін державного органу чи його посадової особи. Права і обов’язки сторін адміністративно-правових відносин пов’язані з діяльністю органів державного управління та будуються за принципом “влада – підпорядкування”. Крім того, у разі порушення адміністративно-правової норми відповідальність настає перед державою та може виникати за ініціативою будь-якого суб’єкта адміністративного права і при цьому згоди іншої сторони не треба; спори, які виникають між сторонами, в більшості випадків розглядаються в адміністративному порядку [4; 9; 10; 12].

З огляду на сказане вище, адміністративна діяльність міліції має чітко виражений державно-владний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їй право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, які, як правило, не використовуються іншими органами виконавчої влади. Водночас адміністративна діяльність міліції може мати профілактичне, оперативно-розшукове, кримінально-процесуальне, виконавче та охоронне спрямування, що особливо яскраво простежується на прикладі діяльності дільничних інспекторів міліції [13]. У зв’язку з цим, адміністративну діяльність доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні змістом адміністративної діяльності міліції є владні відносини між будь-яким органом (підрозділом, службою, окремим працівником) та фізичною (юридичною) особою незалежно від органу, підрозділу чи служби (міліція громадської безпеки, спеціальна міліція, транспортна тощо), які регулюються певною групою правових норм залежно від виду конкретних правовідносин (цивільні, фінансові тощо); у вузькому – виконавчо-розпорядчі відносини, однією зі сторін яких є орган (підрозділ, служба) чи окремий працівник міліції, які урегульовані лише адміністративно-правовими нормами.

Необхідно також зупинитися на розгляді головних напрямів адміністративної діяльності міліції. У наукових публікаціях традиційно виділяють два основні

напрями, хоч їх по-різному називають. Зокрема, перший напрям називають внутрішньосистемним або організаційним, а другий – позасистемною адміністративною діяльністю, що виходить за межі системи і пов'язана з регулюванням відносин у суспільстві [5, с. 7]. Найбільш вдалим, з нашої точки зору, є визначення запропоноване Л.Л. Поповим, який перший напрям адміністративної діяльності називає суспільними відносинами, що формуються в самій системі органів внутрішніх справ (внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність), і другий напрям відносинами, які формуються у зовнішній сфері – (зовнішня адміністративна діяльність) [7, с. 80]. Крім цього, як стверджує В.В. Конопльов, внутрішньоорганізаційна діяльність забезпечує формування та функціонування самих органів внутрішніх справ, у тому числі й міліції, включаючи визначення їх організаційної структури, професійний підбір (відбір), розстановку, навчання та виховання кадрів, їх ротацію, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням. Внутрішньоорганізаційна діяльність охоплює відносини, які складаються між різними ланками апарату управління, його структурними підрозділами та посадовими особами. Суб'єкти вищого рівня зазначеної системи можуть керувати нижчими ланками, ставити перед ними відповідні завдання та контролювати їх виконання, а також здійснювати підбір та розстановку керівних кадрів. Під час зовнішньоадміністративної діяльності органи внутрішніх справ забезпечують виконання своїх основних завдань, пов'язаних із забезпеченням особистої безпеки громадян, захистом їх прав і свобод, законних інтересів; охороною і забезпеченням громадського порядку; забезпеченням безпеки дорожнього руху; забезпеченням паспортної системи та правил перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства; здійсненням дозвільної системи; здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення тощо, тобто це відносини, які виникають між органами внутрішніх справ та іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами та регулюються адміністративно-правовими нормами [3]. Варто зазначити, що у літературі існує також позиція, відповідно до якої цей різновид діяльності називають правоохоронною адміністративною діяльністю [5, с. 7–8]. Така назва зумовлюється тим, що основний її зміст зводиться до забезпечення працівниками міліції функцій з охорони та захисту правовідносин.

Отже, адміністративна діяльність міліції – система суспільних відносин, які виникають у зв'язку з забезпеченням прав, свобод та законних інтересів громадян, громадського порядку і громадської безпеки, виконанням адміністративних стягнень та інших завдань, які впливають із Закону України “Про міліцію” та інших законодавчих актів, де у відповідності з нормами права одним із суб'єктів виступає підрозділ міліції чи його посадова особа, наділена владними повноваженнями.

Резюмуючи викладене вище, можна виділити низку специфічних особливостей адміністративної діяльності міліції, а саме: 1) ця діяльність носить державно-владний характер, оскільки працівники міліції, виконуючи свої адміністративні повноваження від імені держави, уповноважені: здійснювати нагляд та контроль за додержанням встановлених правил поведінки; давати юридичну оцінку діям та вчинкам людей; виявляти правопорушення та реагувати на них відповідно до чинного законодавства України; давати в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання розпорядження та пред'являти такі ж обов'язкові вимоги; застосовувати передбачені чинним законодавством заходи примусу у разі потреби; 2) адміністративна діяльність міліції є підзаконною, оскільки здійснюється вона згідно

з приписами законів та інших правових актів та у відповідності з цілями і в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів; 3) головною метою адміністративної діяльності міліції є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції її працівників, наділених владними повноваженнями; 4) вказана діяльність міліції здійснюється на основі норм адміністративного права; 5) вона є найбільш великою за обсягом; 6) під час її здійснення працівники міліції вступають в численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами, а також між собою; 7) адміністративна діяльність міліції здійснюється за двома взаємопов'язаними напрямками – внутрішньоорганізаційним та зовнішньоадміністративним; 8) вона може спричиняти настання юридичних наслідків, а може і не спричиняти.

Розглядаючи проблеми впровадження принципу гуманізму в адміністративну діяльність міліції, зазначимо, що політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства у процесі побудови демократичної правової держави зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад її діяльності у відповідність з новими умовами. Адміністративна діяльність міліції має спрямовуватись на забезпечення реалізації наданих громадянам прав, свобод та законних інтересів, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу з правопорушеннями, а також встановлення партнерських взаємовідносин між міліцією та населенням. Однак варто зазначити, що специфіка адміністративної діяльності міліції зумовлена не лише спеціальним призначенням міліції, а й принципами, що виступають підґрунтям для її здійснення. Важливим моментом, який потрібно враховувати під час дослідження принципів, є практичне впровадження в життя цих принципів. На жаль, як справедливо зауважував В.Б. Авер'янов, у нас за традицією, що склалася ще у радянський період, принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [14, с. 12]. Практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей, тому потрібно не тільки їх знати, а й застосовувати в своїй діяльності. Таким чином, принципи є знанням про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми права, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм.

Як наголошується у ч. 1 ст. 3 Закону України “Про міліцію”, діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням [2]. У коментарі до цієї статті зазначається, що гуманізм – це визнання вищої цінності людини, закріплення та забезпечення її прав, умов усебічного розвитку, стимулювання людських відносин між громадянами, закріплене у правових і моральних формах. Гуманізм працівника міліції тісно пов'язаний з його правовою культурою, яка характеризується, насамперед, знанням права, чинного законодавства та наявністю поваги до них [15, с. 12].

Загалом гуманізм як визнання вищої цінності людини, закріплення та забезпечення її прав, умов усебічного розвитку, стимулювання людських відносин між громадянами, закріплюється у правових і моральних формах. Гуманістична мораль зобов'язує працівника міліції до захисту прав та свобод громадян з метою створення таких умов суспільного життя, які б відповідали природі людини. Турбота про суспільство має бути водночас і турботою про конкретну людину. Проте норми моралі не є обов'язковими, використовуються на власний розсуд суб'єкта, а правові норми мають виконуватись незалежно від волі останнього. Гуманізм, хоч і є основою будь-якої професійної діяльності, проте його корінь



закладений у цінностях окремої особистості, а не суспільства чи держави, на рівні яких ці цінності можуть декларуватися. А цінності особистості перебувають у тісному взаємозв'язку з її особистісними характеристиками – совістю, чесністю.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що адміністративну діяльність міліції можна вважати гуманною, адже вона спрямована на боротьбу з протиправними діями, а відповідно на створення умов для безпечного існування людини, подолання загроз її життю, здоров'ю, майну, честі та гідності. Особливо яскраво це простежується у ст. 5 Закону України "Про міліцію", відповідно до якої міліція поважа гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань. У відносинах із громадянами працівник міліції повинен виявляти високу культуру і тактовність. Міліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого [2].

Таким чином, принцип гуманізму як загально-правовий повинен бути закріплений не лише в окремих галузях законодавства, а у всіх галузях, що більш чітко зорієнтує правозастосовну практику на необхідність його реалізації. Розвиток ідеї гуманізму, людської гідності та прав і свобод людини відображає споконвічне прагнення людства до знищення всіх форм насильства, експлуатації і пригноблення, прагнення до співіснування. Гуманізм необхідно розглядати не тільки як принцип, але і як критерій, що дозволяє судити про достатність або недостатність використання вимог гуманізму в адміністративній діяльності міліції. З огляду на те, що ця діяльність здійснюється в конфліктних ситуаціях, де стикаються інтереси різних категорій осіб, слід враховувати багатоаспектний прояв принципу гуманізму (щодо правопорушника, потерпілого та суспільства в цілому). Гуманізм як принцип не може діяти сам по собі, його зміст розкривається лише у взаємозв'язку з іншими принципами адміністративної діяльності міліції, такими як законність, справедливість, повага до особи тощо, при цьому в їх системі гуманізм займає одне з головних місць.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що до змісту принципу гуманізму в адміністративній діяльності міліції зараховуємо правила рівності всіх людей перед законом, а також ставлення до людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки як до найвищої соціальної цінності. Надання засадам гуманізму статусу загальнообов'язкових правил через відповідні норми Конституції України є формою його юридичного втілення. Водночас правові норми, що регулюють адміністративну діяльність міліції, мають гармонійно поєднуватися з домінуючими суспільними цінностями та концепцією сучасної адміністративної системи, а принцип гуманізму як основоположний принцип адміністративної діяльності міліції повинен бути обов'язковим для всіх, без винятку, її працівників.

Втім, незважаючи на наявність значущих напрацювань з цієї проблематики, подальші дослідження сутності гуманізму, його ціннісного наповнення, вияву у нормах права та правових відносинах актуальне на сьогодні як ніколи. Перспективу подальших розвідок вбачаємо в розкритті сутності поняття принципу гуманізму як керівної ідеї, що спрямовує адміністративну діяльність міліції, визначаючи її особливості та зміст.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Конопльов. – Х. : ХНУВС, 2006. – 414 с
4. Коваль Л. Адміністративне право України (Загальна частина) : курс лекцій. / Л. Коваль – К. : Основи, 1994. – 154 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підруч. / під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
6. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, “Еспада”, 2000. – 368 с.
7. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учеб. / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – 223 с.
8. Гуменюк В.А. Адміністративне-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Гуменюк. – Х., 1999. – 210 с.
9. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
10. Колтаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
11. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Бандурка. – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 158 с.
12. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.
13. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 20 жовтня 2003 року № 1212.
14. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
15. Коментар Закону України “Про міліцію” : наук.-практич. посіб. / [В.Д. Сущенко, О.М. Джужа, В.І. Олефір та ін. ; за заг. ред. проф. Є.М. Моїсєєва]. – К. : КНТ, 2010. – 304 с.

Отримано 26.09.2013