

МВС України  
Харківський національний університет внутрішніх справ

# **АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Загальна частина**

**Затверджено МОН України  
як підручник для студентів  
вищих навчальних закладів**

*За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, професора  
О. П. Рябченко*

Видавництво  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
2009

ББК 67.9(4УКР)301.163.Я73

А 31

УДК 342.92:351.741(075.8)

Гриф надано МОН України  
(лист № 1.4/18-Г-2800 від 23.12.2008 р.)

Затверджено до використання у навчальному процесі, друку та отримання грифу Вченою радою ХНУВС 25 січня 2008 р., протокол № 1

*Рецензенти:* д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент АПрН України  
**О. Н. Ярмиш;**

д-р юрид. наук, проф., нач. каф. адміністративного права та процесу ХНУВС **В. К. Колмаков.**

**Авторський колектив:**

**О. М. Бандурка**, д-р юрид. наук, проф. (Передмова, Гл. 1); **С. М. Гусаров**, канд. юрид. наук (Гл. 2 § 2); **Г. О. Пономаренко**, д-р юрид. наук, доц. (Гл. 4 §§ 1, 4); **А. Т. Комзюк**, д-р юрид. наук, проф. (Гл. 4 § 3); **О. П. Рябченко**, д-р юрид. наук, проф. (Гл. 2 § 1); **Х. П. Ярмакі**, д-р юрид. наук, проф. (Гл. 5 §§ 1, 2); **С. Ф. Денисюк**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 3 §§ 5-7); **О. К. Безсмертний**, канд. юрид. наук, проф. (Гл. 5 § 2); **І. О. Панов**, канд. юрид. наук (Гл. 4 § 2); **М. О. Тучак**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 6 § 2; Гл. 7); **В. А. Гуменюк**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 5 § 3; Гл. 8 § 5), **О. Ю. Синявська**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 3 §§ 1-4), **О. В. Джафарова**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 6 § 3; Гл. 7 §§ 2,3); **І. Д. Казанчук**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 8 § 1); **Г. В. Джагупов**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 6 § 1); **К. Л. Бугайчук**, канд. юрид. наук, доц. (Гл. 7 § 1); **В. П. Яценко**, канд. юрид. наук (Гл. 6 § 2); **С. О. Шатрава**, канд. юрид. наук (Гл. 8 §§ 2, 6); **С. А. Резанов** (Гл. 8 §§ 3, 4)

**А31 Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина :** підручник / за заг. ред. Рябченко О. П. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.

**ISBN 978-966-610-173-3**

*У підручнику викладено основні положення загальної частини дисципліни «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ»: характеристика органів внутрішніх справ та їх структура, сутність адміністративної діяльності, проходження служби в органах внутрішніх справ, методи, які застосовуються органами внутрішніх справ у процесі охорони громадського порядку, процесуальна діяльність, філіалістика, забезпечення законності в адміністративній діяльності.*

*Матеріал підручника побудовано на новітньому адміністративному законодавстві.*

*Розрахований на курсантів, студентів, слухачів ВНЗ, працівників практичних підрозділів органів внутрішніх справ.*

**ISBN 978-966-610-173-3**

УДК 342.92:351.741(075.8)

ББК 67.9(4УКР)301.163.Я73

© Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009.

## Зміст

---

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>6</b>
<b>Глава 1. Загальна характеристика системи органів внутрішніх справ.....</b>	<b>9</b>
§1. Система органів внутрішніх справ та правові основи їх адміністративної діяльності .....	9
§2. Структура та основні завдання міліції.....	15
§3. Структура та основні завдання внутрішніх військ .....	18
<b>Глава 2. Сутність адміністративної діяльності органів внутрішніх справ .....</b>	<b>20</b>
§1. Поняття адміністративної діяльності органів внутрішніх справ та її напрямки .....	20
§2. Види та форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ .....	23
<b>Глава 3. Проходження служби в органах внутрішніх справ .....</b>	<b>35</b>
§1. Поняття та класифікація службовців органів внутрішніх справ України .....	35
§2. Порядок призначення на посади, переміщення і просування по службі .....	38
§3. Службове атестування осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України .....	42
§4. Порядок надання відпусток рядовому та начальницькому складу органів внутрішніх справ України .....	50
§5. Звільнення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ зі служби .....	53
§6. Правовий та соціальний захист працівників органів внутрішніх справ України .....	58
§7. Пенсійне забезпечення працівників органів внутрішніх справ України .....	62
<b>Глава 4. Методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ .....</b>	<b>66</b>
§1. Поняття та види методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ .....	66
§2. Адміністративно-запобіжні заходи. Підстави та порядок їх застосування .....	72

§3. Заходи адміністративного припинення. Підстави та порядок їх застосування .....	84
3.1. Самостійні та допоміжні заходи адміністративного припинення .....	86
3.2. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки .....	98
3.3. Заходи адміністративного припинення спеціального призначення .....	109
§4. Особливості накладення адміністративних стягнень органами внутрішніх справ .....	116
<b>Глава 5. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ .....</b>	<b>126</b>
§1. Поняття, зміст і види адміністративного нагляду органів внутрішніх справ .....	126
§2. Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі .....	129
2.1. Загальні правила адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі .....	129
2.2. Підготовка матеріалів в установах кримінально-виконавчої системи щодо встановлення судами адміністративного нагляду .....	138
2.3. Організація здійснення адміністративного нагляду в міськ-, райвідділах внутрішніх справ .....	140
2.4. Порядок підготовки матеріалів у міськ-, райвідділах щодо встановлення судами адміністративного нагляду .....	143
§3. Відповідальність за порушення правил та обмежень адміністративного нагляду .....	145
<b>Глава 6. Провадження, що здійснюються органами внутрішніх справ .....</b>	<b>150</b>
§1. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчі органам внутрішніх справ .....	150
1.1. Поняття, завдання та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчі органам внутрішніх справ .....	150
1.2. Порушення справи і попереднє з'ясування її обставин .....	154
1.3. Розгляд справи .....	157
1.4. Оскарження (опротестування) постанови по справі .....	164
1.5. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення .....	168

§2. Провадження зі звернень громадян в органах внутрішніх справ .....	173
2.1. Правове регулювання провадження зі звернень громадян .....	173
2.2. Види звернень та вимоги щодо звернень .....	175
2.3. Права громадянина, який подав звернення. Обов'язки міліції щодо розгляду звернень .....	178
2.4. Реєстрація звернень громадян в органах внутрішніх справ .....	180
2.5. Порядок та строки розгляду звернень .....	184
2.6. Прийом, реєстрація, облік та розгляд в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються .....	188
2.7. Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян .....	196
§3. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ. Службове розслідування .....	197
<b>Глава 7. Основи діяльності органів внутрішніх справ щодо профілактики порушень .....</b>	<b>211</b>
§1. Поняття, цілі, завдання, принципи, система та види профілактики правопорушень .....	211
§2. Загальноспеціальна профілактика правопорушень органами внутрішніх справ .....	218
§3. Індивідуальна профілактика правопорушень органами внутрішніх справ .....	221
<b>Глава 8. Контроль та нагляд за дотриманням законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ .....</b>	<b>230</b>
§1. Контрольна діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України за дотриманням законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ .....	230
§2. Внутрішньовідомчий контроль .....	238
§3. Судовий контроль .....	242
§4. Нагляд прокуратури .....	244
§5. Контроль органів місцевого самоврядування .....	248
§6. Громадський контроль .....	250

## ПЕРЕДМОВА

---

Статтею 1 Конституції України закріплено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. На виконання цих конституційних положень спрямована діяльність органів внутрішніх справ.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» міліція здійснює адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, виконавчу й охоронну функції. Адміністративна функція стоїть на першому місці, тому що вона є найбільш значною й великою за обсягом, в її реалізації задіяна більшість працівників органів внутрішніх справ. Вона здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів і спрямована на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки. Реалізація адміністративної функції має також профілактичну спрямованість, яка у перспективі буде пріоритетним видом діяльності органів внутрішніх справ. У країнах з розвиненими ринковими відносинами цьому виду діяльності приділяється, в середньому, 75% робочого часу працівників поліції.

Невипадково питанням організації охорони громадського порядку, попередженню злочинів був присвячений один з перших нормативно-правових актів, який регламентував правоохоронну діяльність, – «Статут благочиння або поліцейський» від 8 квітня 1782 р.

Пізніше організація діяльності поліції зазнавала неодноразових змін. Так, за часів реформи 1860–70 років XIX століття в Росії були затверджені «Тимчасові правила про устрій поліції в містах і повітах губерній». Одним з перших нормативних актів, який був прийнятий за часів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки була «Інструкція про організацію радянської Робочо-селянської міліції», затверджена Народним комісаріатом внутрішніх справ і Народним комісаріатом юстиції Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки 12 жовтня 1918 р. Нею було визначено місце міліції в системі радянського державного управління і її обов'язки.

У незалежній Україні зміст і характер адміністративної діяльності органів внутрішніх справ сформувався історично, однак

має зазнавати змін, відповідно до змін суспільно-політичного розвитку держави. Так, Закон України «Про міліцію» був прийнятий 20 грудня 1990 р., і принципи доповнення до нього внесені 12 січня 2005 р. Ними були закріплені гарантії законності при застосуванні міліцією заходів примусового характеру.

Виконання завдання щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки покладається на міліцію громадської безпеки, у складі якої діють дільничні інспектори міліції, патрульно-постова служба міліції, підрозділи дозвільної системи; на працівників Державної автомобільної інспекції МВС України, зокрема патрульної та дорожньо-патрульної служб; підрозділи у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

За роки незалежності неодноразово змінювалась структура цих служб, підпорядкування, межі компетенції, оскільки здійснювався пошук якнайефективнішої організації їх правоохоронної діяльності. Так, створювалась місцева міліція для оперативного вирішення завдань з охорони громадського порядку на території області, міста. Однак результативна діяльність одного такого підрозділу, зокрема у місті Харкові, не знайшла поширення на всю структуру органів внутрішніх справ. Можна згадати і формування патрульної служби, а згодом – відновлення дорожньо-патрульної служби.

Адміністративну діяльність міліції визначають 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. Її ефективність визначає не лише стан правопорядку у країні, а й ступінь довіри населення до правоохоронних органів, усвідомлення спроможності держави захистити кожную людину від протиправних посягань.

У зв'язку з цим особливого значення набуває вивчення курсантами і слухачами вищих навчальних закладів системи МВС України дисципліни «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ».

Метою вивчення дисципліни є отримання знань щодо правових основ діяльності міліції з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; набуття вмій і навичок здійснення конкретних видів адміністративної діяльності; правильне тлумачення і застосування норм адміністративного права в оперативно-службовій діяльності органів (підрозділів) міліції, посадових осіб.

В Україні не так багато підготовлено підручників з цієї дисципліни. Особливу шану віддаю доктору юридичних наук Івану Пантелійовичу Голосніченку – одному з перших авторів, який підготував підручник з адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ як юридична дисципліна складається із Загальної та Особливої частин.

У цьому підручнику викладена Загальна частина.

У Загальній частині викладено правові основи здійснення виконавчо-розпорядчих дій щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки підрозділами органів внутрішніх справ, які виконують переважно адміністративну і профілактичну функції.

До її складу включено такі питання: правові основи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, її види, напрямки та форми; проходження служби в органах внутрішніх справ; методи адміністративної діяльності; адміністративний нагляд органів внутрішніх справ; провадження у справах про адміністративні проступки; провадження зі звернень громадян; основи діяльності органів внутрішніх справ щодо профілактики проступків; контроль і нагляд за дотриманням законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

При підготовці підручника автори широко використовували закони, підзаконні акти, у тому числі накази, інструкції МВС України з питань забезпечення правопорядку органами внутрішніх справ. Використовувалась наукова і навчальна література з адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Усі питання розглядалися із врахуванням сучасних змін до чинного законодавства, напрямків реформування структури МВС України.

Академік Академії правових наук України,  
доктор юридичних наук, професор

О. М. Бандурка

---

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122 (зі змінами).
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ: Затв. Указом Президента України від 17.10.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774 (зі змінами).
3. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом ОВС: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 № 114 (зі змінами) // www.rada.gov.ua
4. Адміністративна діяльність міліції / За заг. ред. АПрН України, проф. О. М. Бандурки: Підручник. – Х.: НУВС, 2004. – 448 с.
5. Ануфрієв М. І. Динаміка дисципліни і законності серед особового складу органів внутрішніх справ України // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1998. – № 3–4. – С. 314–322.
6. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
8. Клименко В. А. та ін. Коментар до Закону України «Про боротьбу з корупцією». – К.: Бліц-Інформ, 1996. – 512 с.
9. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види, організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: НУВС, 2002. – 336 с.
10. Матюхіна Н. П. Безпека життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України (загальноуправлінські підходи): Монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: НУВС, 2001. – 89 с.
11. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
12. Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристь, 2002. – 468 с.
13. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
14. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. – О.: Юрид. л-ра, 2006. – 336 с.

Навчальне видання

**АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ  
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Загальна частина**

Підручник

Авторський колектив:

*Олександр Маркович БАНДУРКА,  
Сергій Миколайович ГУСАРОВ,  
Ганна Олександрівна ПОНОМАРЕНКО,  
Анатолій Трохимович КОМЗЮК,  
Олена Петрівна РЯБЧЕНКО,  
Христофор Петрович ЯРМАКІ,  
Станіслав Федорович ДЕНИСЮК,  
Олександр Костянтинівич БЕЗСМЕРТНИЙ,  
Ігор Олексійович ПАНОВ,  
Микола Олексійович ТУЧАК,  
Володимир Анатолійович ГУМЕНЮК,  
Олена Юхимівна СИНЯВСЬКА,  
Олена В'ячеславівна ДЖАФАРОВА,  
Ірина Дмитрівна КАЗАНЧУК,  
Григорій Володимирович ДЖАГУПОВ,  
Костянтин Леонідович БУГАЙЧУК,  
Валентина Петрівна ЯЦЕНКО,  
Сергій Олександрович ШАТРАВА,  
Сергій Андрійович РЕЗАНОВ*

Літературний редактор Г. Я. Ступницька  
Комп'ютерна верстка О. Ф. Півень, С. В. Гончарук

---

Підп. до друку 24.03.2009. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub> Друк трафарет. Папір офсет.  
Ум. друк. арк. 14,88. Обл.-вид. арк. 13,4. Наклад 650 прим. Зам. № 11

Видавництво

Харківського національного університету внутрішніх справ  
61080, Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготовників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
№ 3087, серія ДК від 22.01.2008 р.