

УДК 351.743(477)

Л. Ю. ІВАНОВА,*ад'юнкт**Харківського національного університету внутрішніх справ*

КЛАСИФІКАЦІЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проаналізовано низку наукових підходів щодо визначення поняття та особливостей форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. Досліджено їх правову природу, висловлено авторські погляди щодо їх класифікації.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ доцільно розглядати як урегульовану нормами матеріального та процесуального адміністративного права правоохоронну діяльність міліції з вирішення адміністративно-правових спорів, розгляду справ щодо накладання адміністративних санкцій. Така діяльність органів внутрішніх справ, як і будь-яка інша їх діяльність, є підзаконною. Вона ґрунтується на суворому дотриманні норм права і реалізується шляхом застосування вказаних норм, тобто є діяльністю правозастосовною. За своїм головним призначенням вона також є правоохоронною діяльністю.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є єдиною системою, що має загальні ознаки та принципи, але це не виключає її поділу на самостійні підвиди, зумовлений:

- різноманітністю сфер правової охорони;
- характером правопорушень тих спорів, що розглядаються;
- правовою природою норм, які регулюють такі відносини;
- видами юрисдикційних органів, які розглядають справи щодо спорів і застосовують санкції, ухвалюють рішення щодо розгляду справи процесуальним шляхом.

Функції органів внутрішніх справ (далі – ОВС) становлять собою складові частини (напрями) її зовнішньої діяльності, а форми вказують, шляхом яких дій вони практично здійснюються. Функції адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції реалізуються в конкретних діях суб'єктів, які здійснюють таку діяльність. Відповідно такі дії знаходять своє вираження у визначених формах діяльності відповідно до виконання поставлених перед ними завдань. Таким чином, форма – це та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв або зовнішньо виражений результат управлінської діяльності (наприклад прийняте управлінське рішення). Форми закріплені в законодавстві, яке визначає правовий статус ОВС, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність її суб'єктів.

Підкреслюючи різноманітність існуючих понять форм управлінської діяльності, варто відзначити, що вони визначаються як: способи вираження її змісту; способи здійснення, виявлення і вираження методів управління; зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях; зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах; зовнішнє виявлення управлінської

діяльності [1, с. 99]. Існує думка, що форми вказують, якими шляхами, конкретними діями здійснюється адміністративна діяльність.

Так, В. М. Макарчук пропонує під формою адміністративної діяльності міліції розуміти зовнішнє вираження змісту адміністративної діяльності, організаційно-правове вираження їх конкретних однорідних дій щодо запобігання та припинення проступків, організації та забезпечення громадського порядку [1, с. 183].

І. П. Голосніченко, у свою чергу, під формою адміністративної діяльності ОВС розуміє однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [2, с. 104].

Проаналізувавши думки науковців, що розробляли формулювання поняття форм управлінської діяльності, ми вважаємо, що необхідно поділити їх на дві групи. До першої належать концепції Г. П. Бондаренка, І. П. Голосніченка, В. С. Проніна та інших, які розуміють під формами управління в загальному вигляді зовнішній вияв управлінських дій. До другої, найбільш численної групи слід віднести погляди В. Л. Грохольського, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Д. М. Овсянка та інших, які вважають форми управлінської діяльності зовнішнім виявом однорідних дій. При цьому в обох випадках форми управлінської діяльності пов'язані із здійсненням дій – управлінських або конкретних однорідних. Звичайно, за своєю сутністю обидва підходи є правильними, оскільки серед інших значень слово «форма» має і таке, як «зовнішній вигляд чого-небудь» [3, с. 491], а тому, якщо вона знаходить свій вияв через виконання певних дій, необхідно зробити висновки, що в схематичному вигляді форми управлінської діяльності можна уявити як сукупність дій, які мають зовнішній вияв.

На жаль, у юридичній літературі дана проблема розроблена недостатньо. Існують різні підходи до визначення самого поняття форм управлінської діяльності та їхньої класифікації.

Підсумовуючи наведені точки зору, вважаємо, що під формою адміністративної діяльності слід розуміти адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактичну діяльність і у зв'язку з цим прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій із метою забезпечення охорони громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями.

З огляду на вищевикладене **метою** даної статті є визначення критеріїв класифікації форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ.

Попри відсутність у науці адміністративно-права єдиної класифікації адміністративно-правових форм, найчастіше їх поділяють на дві групи: правові та неправові [4, с. 167; 5, с. 282]. Класифікаційним критерієм у даному випадку є юридичний наслідок, що настає або є відсутнім у результаті застосування певної форми державного управління. Таким чином, кожна з правових форм: видання нормативних актів управління (адміністративна нормотворчість); видання індивідуальних (ненормативних) актів управління; укладення адміністративних договорів; здійснення юридично значущих дій – здатна спричиняти виникнення адміністративно-правових відносин. Що ж стосується неправових форм державного управління, то для них характерним є або передумання, або постпозиція відносно правових (наприклад проведення заходів організаційного характеру, нарад, перевірок, ревізій тощо).

Крім проведення організаційних заходів, до неправових форм відносять здійснення матеріально-технічних операцій (створення умов для функціонування державних органів та посадовців). Важливою властивістю адміністративно-правових форм є відсутність залежності між ними, тобто їх універсальність і можливість застосування у різних галузях і сферах.

Як бачимо з аналізу, серед форм державного управління превалюють правові акти управління, окремо дослідивши проблематику яких, Р. Ф. Васильєв визначив правові акти управління як вольові владні дії державних органів та органів деяких громадських організацій, спрямовані на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління, на встановлення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Такі дії іноді виражаються у формі усних настанов, але й вони оформляються документами [6, с. 17]. На думку Ю. П. Битяка, правовий акт управління є офіційним приписом, що заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки [7, с. 1–26]. Найчіткішим вважаємо визначення, запропоноване В. Б. Авер'яновим: правовий акт управління – це офіційно

оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [5, с. 282]. В адміністративній науці існує декілька класифікацій актів державного управління. С. Г. Стеценко пропонує поділяти їх за наступними критеріями:

- а) за юридичною природою (нормативні, індивідуальні, змішані);
- б) залежно від суб'єктів видання (акти Президента України, Верховної Ради України тощо);
- в) за юридичною формою (укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції);
- г) за формою вираження (письмові, усні, конклюдентні) [4, с. 170–171].

В. К. Колпаков виділяє наступні класифікаційні критерії:

- а) за юридичними властивостями (нормативні та ненормативні акти);
- б) за межами дії у просторі й часі (акти, що діють на всій території без обмежень у часі; акти, що діють на всій території протягом певного терміну; акти, що діють на частині території без обмежень у часі; акти, що діють на частині території протягом певного терміну);
- в) за характером компетенції органів, які видають акти (акти загального, галузевого і функціонального управління) [9, с. 230–235].

Різні пропозиції щодо класифікації форм також розробили І. П. Голосніченко, Ц. А. Ямпольська, Ю. М. Козлов, В. І. Попова, В. М. Манохін, В. І. Новосолов, Д. Н. Бахрах, Р. Ф. Васильєв тощо.

Наприклад, І. П. Голосніченко виділяє такі форми адміністративної діяльності: видання актів органів внутрішніх справ, укладення договорів, інші юридично значущі дії [2, с. 104–106].

При цьому ми вважаємо за доцільне підтримати поділ форм адміністративно-юрисдикційної діяльності на правові та неправові, що є найбільш поширеним серед науковців [8, с. 92; 9, с. 212–213; 10, с. 231–232].

Як слушно відмічає О. П. Рябченко, поділ форм державного управління, у тому числі адміністративно-юрисдикційної діяльності, на правові та неправові має певний сенс, хоча терміни визначені не цілком коректно – обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, зумовлення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів

управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади й управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних та оперативних завдань [11, с. 26–27].

Наприклад, О. І. Остапенко до правових форм адміністративної діяльності відносить: видання актів органів внутрішніх справ, укладення договорів, здійснення інших юридично значущих дій; до неправових – проведення суспільно-організаційних заходів та проведення організаційно-технічних заходів [12, с. 30–31].

Органи внутрішніх справ застосовують обидві форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. Вони відрізняються одна від одної тільки властивими ознаками – наявністю або відсутністю правових наслідків. Наприклад, В. М. Безденежних відмітив, що до категорії юридичних дій не належить ті дії державних органів, які хоча і відбуваються під час здійснення їхніх повноважень, але безпосередньо не тягнуть за собою юридичних наслідків, здійснюються не з метою установити норми права, покласти на кого-небудь юридичні обов'язки чи надати права, не вносять змін до правових відносин і безпосередньо їх не стосуються [13, с. 30–31]. Таку думку підтримує А. П. Коренєв, який вважає, що вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності щодо здійснення покладених на них функцій. В одних випадках такі дії спричиняють юридичні наслідки, в інших – ні.

До правових форм належать нормативні та індивідуальні акти управління: це організаційні дії, організаційна діяльність [14, с. 149–150], громадсько-організаційні заходи, матеріально-технічні дії [15, с. 16].

Так, до правових форм адміністративної діяльності відносять:

- 1) видання адміністративних актів;
- 2) укладення адміністративних договорів;
- 3) вчинення інших юридично значущих дій.

Правові форми також класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження.

За змістом правові форми поділяються на:

– нормотворчу – суб'єкти адміністративної діяльності використовують дану форму в межах своєї компетенції;

– правозастосовчу – полягає в діях суб'єктів щодо застосування норми права.

Залежно від справ і характеру управлінських рішень, які стосуються видачі будь-яких дозволів, правозастосовча форма, у свою чергу, поділяється на:

– регулятивну (вирішення конкретних справ організаційного, управлінсько-розпорядчого характеру);

– правоохоронну (охорона особистості, її прав і свобод, захист законних інтересів громадян, державних органів, громадських організацій, підприємств і установ тощо).

За цілеспрямованістю (цілями використання) правозастосовчі (регулятивна і правоохоронна) форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ поділяються на:

– внутрішні (для здійснення внутрішньо-організаційної діяльності: вирішення штатних питань, ведення діловодства, а також для вирішення питань матеріально-технічного й іншого забезпечення адміністративної діяльності);

– зовнішні (використовують із метою забезпечення виконання покладених на суб'єктів адміністративної діяльності завдань і функцій).

За способом вираження правозастосовчі форми адміністративної діяльності (регулятивні і правоохоронні, внутрішні і зовнішні) поділяються на:

– письмові (індивідуальний акт-документ, наприклад постанова про накладення стягнення);

– усні (накази, вказівки, розпорядження, команди тощо);

– конклюдентні (регулюючі жести у визначених випадках, сигнали-свистки, застосування зброї для подання сигналу тривоги або виклику допомоги тощо).

До неправових форм адміністративної діяльності міліції належать:

– форми вираження організаційних дій (виучення, узагальнення позитивного досвіду роботи, навчання виконавців, інструктаж, нарада, надання практичної допомоги тощо);

– форми вираження матеріально-технічних дій (підготовка довідок і звітів, діловодство, розмноження документів тощо).

Слід зазначити, що, крім адміністративної діяльності (яка урегульована адміністративним правом і є управлінською) ОВС уповноважені здійснювати управлінську діяльність, детально не врегульовану адміністративним правом. Така

діяльність теж має свої форми, які є формами управління. Сюди входять проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

Матеріально-технічні дії являють собою діяльність, спрямовану на забезпечення функціонування підрозділу міліції та реалізацію правових форм. У науці до таких дій відносять: ведення діловодства; архівну справу; підготовку довідок, звітів, проектів адміністративних актів тощо. Це дії, що здійснюються усередині органу внутрішніх справ.

Підводячи підсумок, відмітимо, що охарактеризовані форми адміністративної діяльності міліції тісно між собою пов'язані й виявляються в різних комбінаціях. Більше того, вдале їх поєднання є запорукою успіху в діяльності того чи іншого підрозділу.

Також зауважимо, що в ході реформування системи ОВС на сьогодні виникла потреба в нових формах організації діяльності міліції: створення умов, які б сприяли плідній праці, виявленню ініціативи; розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень щодо прийняття рішень у конкретних справах, у тому числі про правопорушення, щодо заяв і скарг громадян; менш жорстка регламентація організаційних заходів (планування діяльності чинними нормативними актами, регламентоване складання їх на місяць і, можливо, на кожний день. Проте іноді виникають ситуації, які потребують від працівників міліції узгодження дій, передбачених планами, які складають інші органи й підрозділи внутрішніх справ у зовсім інші терміни. Таким чином виникають проблеми щодо забезпечення ефективної взаємодії між різними органами і підрозділами внутрішніх справ, що негативно впливає, зрештою, на виконання спільного для всіх структурних одиниць завдання – боротьби зі злочинністю; скорочення непродуктивних витрат часу на ведення службової документації. Тому наразі нагальним є питання щодо вироблення та впровадження нових, дієвих форм організації ОВС діяльності органів внутрішніх справ.

Список використаної літератури

1. Макаруч В. Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Макаруч В. Н. – М., 1992. – 205 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
3. Ожегов С. И. Большой толковый словарь. Т. 5. С–Я / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Азъ, 1992. – 660 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Васильєв Р. Ф. Правовые акты органов управления : учеб. пособие / Р. Ф. Васильєв. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970. – 108 с.

7. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 516 с.
8. Битяк Ю. П. Административное право Украины : Общая часть : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харьков : Одиссей, 1999. – 224 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
10. Габричидзе Б. Н. Российское административное право : учебник / Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев. – М. : НОРМА – Инфра-М, 1998. – 622 с.
11. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко ; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с.
12. Адміністративна діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.
13. Безденежных В. М. Правовые формы административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Безденежных Василий Михайлович. – М., 1968. – 209 с.
14. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 194 с.
15. Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности / Ежи Старосьцяк. – М. : Госюриздат, 1959. – 330 с.

Надійшла до редколегії 01.10.2012

ИВАНОВА Л. Ю. КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Проанализирован ряд научных подходов относительно определения понятия и особенностей форм административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел Украины. Исследована их правовая природа, изложены авторские взгляды относительно их классификации.

IVANOVA L. THE CLASSIFICATION OF THE FORMS OF THE ADMINISTRATIVE AND JURISDICTION ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF UKRAINE

Scientific approaches for the definition and features of the forms of the administrative and jurisdiction activity of internal affairs bodies of Ukraine are analyzed. Their legal nature is researched, the author's points of view on their classification are given.