

УДК 351.743:504

Н. В. Машніцька

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Розглянуто сучасні підходи до визначення методів адміністративної діяльності міліції, критерії їх класифікації. Виокремлено види організаційних методів діяльності, значну увагу приділено особливостям застосування міліцією адміністративно-примусових заходів та переконання як методу, що сприяє формуванню у людини розуміння необхідності добровільного та сумлінного виконання норм чинного законодавства.

У реалізації конституційних норм щодо забезпечення в Україні пріоритету прав людини і громадянина важливу роль відіграє адміністративна діяльність міліції, під якою слід розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами офіційну, підзаконну діяльність владного, виконавчо-розпорядчого органу системи МВС України щодо реалізації державної політики і здійснення практичних заходів у сфері захисту прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку та громадської безпеки, протидії правопорушенням, їх профілактики, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, охорони затриманих і взятих під варту осіб, здійснення ліцензування певних видів господарської діяльності, дозвільної системи та державного охоронного нагляду.

Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на правовідносини в суспільстві здійснюється за допомогою різноманітних методів, які можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети цієї діяльності та засобів її досягнення.

У загальному розумінні методи управління найчастіше зводяться до прийомів, способів або засобів організуючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою реалізації цілей, завдань і функцій управлінської діяльності [1, с. 345; 2, с. 239; 3, с.19;

© Машніцька Н. В., 2012

4, с. 296–297; 5, с. 30 та ін.]. У такому контексті «методи управління» є родовим поняттям, яким можуть позначатися будь-які види методів державного управління [6, с. 68–69]. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності.

Діяльність органів виконавчої влади здійснюється, перш за все, за допомогою методів, класифікація яких була проведена ще в радянський період. Зокрема, було виділено методи: економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й неправові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні [7].

У вітчизняній літературі приділяється достатня увага методам державного управління та проблемам їх адміністративно-правового регулювання, зокрема в працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Василюєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Х. П. Ярмачі та ін. Проте, багато таких питань залишаються дискусійними, що обумовлює необхідність їх подальшого дослідження. Це стосується також визначення поняття та видів методів адміністративної діяльності міліції, що і є завданням цієї статті.

Оскільки адміністративна діяльність міліції є різновидом виконавчої діяльності держави, то й розглядати її можна і в аспекті внутрішньоорганізаційної діяльності міліції, і як зовнішню діяльність, спрямовану на протидію правопорушенням і забезпечення правопорядку тощо, а тому під методами адміністративної діяльності міліції, на наш погляд, можна розуміти врегульовані адміністративно-правовими нормами конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування міліції щодо виконання її адміністративної функції.

Сутність організаційних методів полягає у впорядкуванні діяльності структурних підрозділів, посадових осіб і працівників міліції з метою їх оптимального функціонування. Ці методи спрямовані всередину апарату, на підвищення організованості міліції, на оптимізацію їх владної діяльності. Вони мають на меті підвищити ефективність практичної реалізації ними своїх завдань, функцій та компетенцій. Серед організаційних методів діяльності міліції можна виділити планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами підрозділів та ін.

Планування є методом діяльності органів виконавчої влади, сутність якого полягає у завчасному прогнозуванні розвитку суспільних процесів у відповідній сфері та визначенні своїх дій у близькому та віддаленому майбутньому. У планах виділяються: основні

напрямки діяльності або вузлові питання, конкретні організаційні заходи (сесії, засідання, перевірки тощо), терміни проведення заходів, відповідальні особи. Адміністративна діяльність міліції також здійснюється за допомогою цього методу. У планах діяльності Департаменту громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України [8] може бути передбачено напрямки діяльності підрозділів міліції з профілактики правопорушень, види заходів із забезпечення правопорядку та громадської безпеки, їх строки та кількість, але немає потреби передбачати показники із кількості складених протоколів про правопорушення, затримання, застосовані стягнення, тобто не треба змішувати планування з «палючою» системою звітності у міліції, яку, судячи з виступів керівників МВС України, ніби вже подолано.

В умовах подальшого реформування системи органів внутрішніх справ, наближення перспектив якісного перетворення міліції у поліцію дедалі більшого значення набуває метод координації. Він полягає у забезпеченні узгодженості в роботі міліції та інших органів виконавчої влади, самоврядування тощо, а також у взаємодії структурних підрозділів самої міліції шляхом встановлення раціональних зв'язків між ними. Характер координаційних зв'язків може бути різним залежно від місця й ролі кожного з таких суб'єктів у системі органів влади чи у структурі окремого органу. Якщо суб'єкти перебувають на одному рівні системи, то координаційні відносини між ними набувають характеру координаційно-паритетних; якщо ж вони належать до різних рівнів, то координаційні відносини між ними можна визначити як координаційно-субординаційні. За допомогою методу координації встановлюється більш тісна взаємодія між різними органами виконавчої влади, забезпечується єдність і погодження всіх стадій процесу управління, а також кооперація дій керівників [7].

Метод прийняття рішень та організація їх виконання також є характерним для діяльності міліції. Головна умова – рішення міліції як державно-владного органу повинні відповідати певним вимогам: це обґрунтованість, законність, чіткість формулювань, реальна здійсненність, своєчасність, економічність, ефективність. Обґрунтованість означає, що рішення має базуватися на достатній і достовірній інформації, визначати доступні і найбільш ефективні засоби вирішення проблеми. Законність полягає у вимозі, щоб рішення було прийняте в рамках компетенції органу, передбачало санкціоновані законом засоби вирішення питань, а форма акту і процедура його прийняття відповідали вимогам законодавства. Економічність передбачає, що рішення має видаватися лише в разі потреби, а за наявності декількох варіантів рішення має обиратися варіант, що вимагає найменших витрат фінансових коштів. Як правило, рішення повинні прийматися там, де виникає проблемна ситуація; для цього у відповідних посадових осіб мають бути необхідні повноваження. Важливою умовою позитивного впливу

рішення на роботу органу влади є його узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

З методом організації виконання рішень щільно пов'язаний метод контролю, який полягає у цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням керованими об'єктами прийнятих рішень. Функція контролю в адміністративній діяльності міліції полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану справ у підрозділах міліції з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху вирішення. Важливо також звернути увагу й на таку функцію контролю, як надання допомоги підконтрольній структурі. Контроль дає можливість не тільки коригувати владну діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку і досягнення конкретного результату.

Здійснення владних повноважень підрозділами міліції громадської безпеки передбачає роботу з об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення у життя і оцінки їх ефективності. Тому обов'язковим елементом організаційної діяльності органів міліції є метод інформаційного забезпечення, що полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень щодо протидії правопорушенням, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Метод роботи з кадрами включає в себе підготовку, підбір і розстановку кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень. Підстави, види і порядок накладення заохочень і стягнень на працівників міліції визначаються Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом ОВС, Дисциплінарним Статутом ОВС, Законом України «Про міліцію» тощо.

Крім організаційних, у адміністративній діяльності міліції використовуються методи переконання і примусу, які називають універсальними або інколи соціально-психологічними.

Переконання і примус найбільш широко застосовуються в усіх сферах управлінської діяльності, в тому числі й у адміністративній діяльності міліції. За своєю сутністю ці методи становлять систему заходів впливу держави (в особі її відповідних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства і всього процесу управління, за допомогою яких держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю і побут громадян, нормальну соціальну обстановку в країні.

Проблеми співвідношення переконання і примусу в державному управлінні повною мірою були відображені в адміністративно-правовій науці, в тому числі й у працях вчених та практиків, які проводять дослідження у сфері діяльності міліції: О. М. Бандурки,

О. К. Безсмертного, А. Т. Комзюка, С. М. Гусарова, В. В. Єгупенка, О. Ю. Салманової, І. О. Панова, М. О. Тучака тощо.

Поряд із переконанням примус є одним з основних методів державного управління. Без відповідної вольової регламентації поведінки суб'єктів людське суспільство не може існувати. Державний примус є засобом захисту встановленого порядку відносин. Його реалізація в різних формах впливає на формування психічного стану громадян, їх світогляду, сприяє виробленню звички правомірної поведінки. Звісно, державний примус – це крайній захід, який використовується слідом за переконанням, коли вичерпано і не дали позитивного результату усі інші засоби впливу на відповідних суб'єктів.

У широкому розумінні державний примус означає метод керівництва суспільством. Його суть полягає у психологічному, фізичному або іншому впливі держави на свідомість та поведінку певної категорії осіб з метою примусити їх, спонукати силою до вчинення приписаних державою дій або утримання від дій, або до певної поведінки, або, нарешті, підкорення обмеженням, пов'язаним з особою або майном. У вузькому розумінні державний примус є діяльністю уповноважених на те органів держави, суспільства (та їх законних представників), що виявляється у застосуванні до суб'єктів примусових заходів, встановлених нормами права.

Одним із видів державного примусу є адміністративний примус, який займає в арсеналі примусових засобів досить значне місце. Аналіз практичної діяльності міліції свідчить про те, що його заходи застосовуються її працівниками досить широко, а у ряді випадків вони є єдиним засобом упорядкування суспільства (та їх розв'язання конфліктних ситуацій). У зв'язку з викладеним діяльність міліції щодо застосування заходів примусу має важливе значення і тому потребує постійного вдосконалення та підвищення її ефективності.

Адміністративний примус має певні особливості, які дозволяють відмежувати його від інших видів правового примусу. Питання про сутність неодноразово виникало в юридичній літературі саме тому, що проблемами державного примусу займалися представники різних галузей права. Суть суперечки полягає у існуванні двох протилежних позицій щодо державного примусу. Частина авторів вважають, що застосування державного примусу припустиме лише у випадках протиправної поведінки, у зв'язку із такою поведінкою. Ніякими іншими міркуваннями, на їх думку, застосування заходів примусу обґрунтувати неможна [9, с. 16]. Інша частина дослідників вважають, що заходи державного примусу можуть застосовуватися і без вчинення правопорушення, тобто примусові заходи можуть застосовуватися через державну або суспільну необхідність і призначатися для захисту правопорядку [3; 10–12].

На нашу думку, під час вирішення питання про підстави застосування державного примусу необхідно виходити з того, який це вид (форма) державного примусу. Якщо мова йде про кримінальний примус (судова форма), то підставою для його застосування може бути тільки суспільно небезпечне діяння, тобто злочин. Що ж стосується адміністративного (позасудового) примусу, то необхідно враховувати певні особливості, які полягають у наступному: адміністративний примус – це метод діяльності міліції, за допомогою якого здійснюється реалізація правоохоронної та виховної функцій держави; він є правовим (регламентованим чинним законодавством, у т. ч. і відомчим); застосовується міліцією для забезпечення покарання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення; припинення їх протиправних дій; попередження правопорушень, а тому може бути реалізований не тільки до правопорушників, але й до осіб, які не вчиняли правопорушення, є також засобом профілактики правопорушень, в тому числі злочинів.

Таким чином, адміністративний примус як метод адміністративної діяльності міліції полягає у застосуванні її посадовими особами передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, організаційно-правового, особистісного чи іншого характеру з метою попередження та припинення правопорушень, усунення їх негативних наслідків, забезпечення здійснення провадження у справі про правопорушення та притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності.

Чітка класифікація заходів адміністративного примусу сприяє, по-перше, глибшому з'ясуванню сутності адміністративного примусу як єдиного узагальнюючого поняття, відмежуванню його від інших видів державного (правового) примусу. По-друге, вона дозволяє визначити типи і види конкретних заходів, допомагає правозастосовним органам вірно кваліфікувати конкретні відхилення від норм державного правопорядку і правил людського співжиття, втілювати у життя вимоги конституційних принципів невідворотності та індивідуалізації адміністративної відповідальності. У класичному розумінні заходи адміністративного примусу поділяють на адміністративного-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності.

Застосування міліцією заходів адміністративного примусу не є самоціллю, воно завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків [14, с. 30].

Лінія поведінки кожної людини обґрунтовується різними мотивами, але головне – це переконаність у необхідності добровільно дотримуватися норм чинного законодавства, це стосується громадян з високим рівнем особистісної правосвідомості. У той же час, для інших громадян стримуючим фактором, або спонуканням до

законослухняної поведінки, слугує погроза застосування міліцією заходів адміністративного примусу, який має допоміжний характер і застосовується, якщо заходи переконання не дали бажаного результату.

Використання методу переконання сприяє формуванню у людини розуміння необхідності добровільного, сумлінного виконання правил і норм чинного законодавства. Сутність переконання полягає в тому, що воно є засобом впливу на свідомість суб'єктів правовідносин, а його зміст включає комплекс різноманітних заходів цього впливу. В адміністративній діяльності міліції метод переконання реалізується в різних формах, кожна з яких потребує більш детального вивчення, осмислення та активного запровадження.

Зазвичай до форм переконання відносять: правове виховання, застосування заохочень, агітаційно-роз'яснювальну роботу та постійне інформування населення про стан правопорядку та причини злочинності, роботу з особами, які перебувають у «групах ризику», організацію заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань, поширення позитивного досвіду боротьби з порушеннями громадського порядку.

Якщо у наукових і навчальних джерелах дослідженню примусу (зокрема, адміністративного) присвячено велику кількість праць (особливо питанням його застосування у діяльності ОВС (міліції)), то тематика правового переконання чомусь залишається практично не вивченою, не дослідженою, перебуває у статусі «бідної родички» примусу.

Тому, на нашу думку, саме зараз, коли наша країна прагне здобути статус демократичної держави, запровадити кращі зразки діяльності поліції європейських країн та зберегти вітчизняні надбання у діяльності щодо охорони громадського порядку, забезпеченні громадської безпеки, протидії правопорушенням тощо, є необхідність законодавчо визначити поняття та сутність методу переконання, закріпити види заходів і порядок їх застосування, науково дослідити особливості методу переконання у діяльності органів внутрішніх справ (міліції). Міліція України під час проведення чемпіонату Євро-2012 довела, що може працювати у режимі «пріоритету переконання», але цей досвід потребує закріплення, осмислення та всеукраїнського поширення.

Список літератури: 1. Адміністративне право України. Загальна частина. Акасемічний курс : [підручник] / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с. 2. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2010. – 624 с. 3. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Від-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. 4. 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.

5. Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. акад. АПрН України, проф. О. М. Бандурки. – Х. : Від-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.

6. Борденюк В. Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування (правові аспекти) / В. Борденюк // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 4 (63). – С. 68–79.

7. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Від-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 650 с.

8. Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 31 трав. 2012 р. № 492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-gromadskoyi-b-doc101700.html>.

9. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах ; [ред. кол.: А. А. Ушаков (отв. ред.) ; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР, Перм. гос. ун-т им. А. М. Горького. – Пермь, 1969. – 344 с.

10. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с.

11. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х., 2002. – 232 с.

12. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Панов Ігор Олексійович. – Х., 2005. – 232 с.

Надійшла до редколегії 02.07.2012

Рассмотрены современные подходы к определению методов административной деятельности милиции, критерии их классификации. Выделены виды организационных методов деятельности, значительное внимание уделено особенностям применения милицией административно-принудительных мер и убеждения как метода, который способствует формированию у человека понимания необходимости добровольного и добросовестного выполнения норм действующего законодательства.

The modern going is considered near determination of methods of administrative activity of militia, criteria of their classification. The types of organizational methods of activity are distinguished, considerable attention is spared to the features of application of administratively-force measures and persuasion a militia as method that assists forming for the man of understanding of necessity of voluntarily and conscientious implementation of norms of current legislation.