

УДК 342.13

*В. Г. Петров***ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Актуальність теми дослідження полягає в необхідності розкриття сутності форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів в Україні, встановлення логічного зв'язку між формами адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів в Україні. Контекстуально важливим є розкриття значення теми дослідження, класифікація форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів в Україні.

Стан дослідження. Слід звернути увагу, що комплексного дослідження форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів в Україні проведено не було. Але окремі аспекти цього питання досліджувалися вченими-науковцями з адміністративного права, теорії держави та права, зокрема В.Б. Авер'яновим, С.М. Алфьоровим, М.І. Ануфрієвим, О.П. Антонюком, О.М. Бандуркою, В.Т. Білоусом, К.І. Беляковим, Ю.П. Битяком, С.В. Ващенком, І.П. Голосніченком, Л.Ю. Гордієнком, В.А. Гуменюком, О.В. Джафаровим, М.М. Довгополовим, В.О. Заросилом, Н.І. Золотарьовою, С.Л. Кириєм, А.Т. Комзюком, В.К. Колпаковим, С.Ф. Константиновим, А.М. Колодієм, Т.О. Коломойцем, Л.В. Ковалем, В.В. Конопльовим, О.П. Коренєвим, А.П. Купіним, М.П. Матюхіною, М.І. Мельником, В.М. Макарчуком, В.І. Оліфером, В.П. Петковим, Л.Л. Поповим, Г.О. Пономаренком, А.В. Рум'янцевою-Козовник, С.М. Тимченком, О.Ф. Фрицьким, Ю.С. Шемшученком, М.К. Якимчуком та іншими.

Метою статті є дослідження форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів.

Основний зміст. На думку В.М. Макарчука, під формою адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів слід розуміти зовнішню характеристику адміністративної діяльності, яка виявляється у здійсненні індивідуальних організаційно-правових дій, що спрямовані на запобігання та припинення правопорушень [1, с. 183]. Таким чином, підхід автора має свої позитивні та негативні моменти. До позитивних

моментів відносимо виокремлення форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів як таких, що виражають зовнішнє; основоположною метою здійснення таких дій є запобігання, протидія та боротьба із правопорушеннями. Це дійсно так, адже мета діяльності будь-якого правоохоронного органу – це попередження наслідків, які можуть бути негативними в такій діяльності. Негативним моментом є відсутність чіткого поділу форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів на види або підвиди.

Зокрема, Ю.М. Козлов, вивчаючи форми адміністративної діяльності, зосереджує увагу на тому, що це насамперед практичне вираження чітких дій органів і суб'єктів адміністративно-правових відносин, які реалізують управлінську діяльність [2, с. 26]. Ми переконані, що такий підхід автора базується на практичних аспектах застосування форм адміністративної діяльності. Зокрема, адміністративна діяльність – це активна дія, яка здійснюється з використанням правових або неправових засобів. Реалізується така адміністративна діяльність суб'єктами управлінської діяльності, які вступають між собою та громадянами в адміністративно-правові відносини.

Ю.П. Битяк, визначаючи форми адміністративної діяльності, зауважує, що це адміністративно-правові засоби, за допомогою яких спеціалізовані органи реалізують завдання та функції, покладені на них. Саме в межах адміністративної діяльності відбувається практична реалізація адміністративно-правових засобів [3, с. 29–30]. Таким чином, для здійснення та використання форм адміністративної діяльності необхідним є застосування певних засобів. Вбачається, що такий підхід до форм адміністративної діяльності є дещо звуженим і не повною мірою розкриває суть форми адміністративної діяльності. Адже, зважаючи на кількість правоохоронних органів, існує велике різноманіття форм їх адміністративної діяльності, які використовуються залежно від типу правовідносин.

Так, науковець А.В. Рум'янцева-Козовник, розглядаючи діяльність органів системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), зазначає, що адміністративна діяльність цього органу реалізується у трьох основних формах, а саме оперативно-розшуковій, адміністративній і кримінально-процесуальній. Враховуючи таку класифікацію, автор вважає, що найбільш розгалуженою та об'ємною є адміністративна форма діяльності поліції як правоохоронного органу, адже вона здійснюється різноманітними підрозділами та службами в органах системи МВС.

Крім того, автор переконана, що класифікувати форми адміністративної діяльності правоохоронних органів слід на організаційні та правові. У свою чергу, метою здійснення організаційної форми є забезпечення працівників правоохоронного органу всім необхідним, а також створення нормальних та ефективних умов для виконання безпосередніх функціональних обов'язків [4, с. 116–121]. Тобто автор проводить класифікацію форм адміністративної діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ як такого, що входить до системи правоохоронних органів, поділяючи їх на оперативно-розшукову, адміністративну та кримінально-процесуальну.

Водночас відсутні конкретні форми адміністративної діяльності саме щодо правоохоронних органів у цілому.

Окрему увагу слід приділити дослідженню Л.Ю. Іванової, яка вважає, що формами адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів є адміністративно-юрисдикційна, профілактична та наглядова, яка пов'язана із ухваленням рішень, актів, що мають юридичне значення, з метою забезпечення діяльності компетентного органу, боротьби з правопорушеннями, охороною громадського порядку та громадської безпеки [5, с. 58–61]. Кожна з зазначених форм має своє юридичне значення для адміністративної діяльності правоохоронних органів. Однак ми вважаємо, що автор розглядає саме правову форму адміністративної діяльності правоохоронних органів, при цьому не звертає увагу на організаційну форму такої діяльності.

Далі ми розглянемо зміст форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів. Чіткої класифікації в науці адміністративного права та процесу проведено не було, але вчені-науковці вивчали особливості форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів.

Так, І.П. Голосніченко виділяє дві форми адміністративної діяльності правоохоронних органів, а саме правову, що включає в себе діяльність зі складання договорів, ухвалення нормативно-правових актів і проведення інших дій, що мають юридичне значення, і неправову, зокрема організаційну діяльність і функціонування правоохоронного органу [6, с. 104–106].

Вчений О.П. Рябченко вказує, що правова та неправова форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів регулюються нормативно-правовими актами. На думку автора, під час розгляду правових форм особливої уваги заслуговують юридичні результати таких форм, тобто вони спрямовані на виникнення, зміну та припинення конкретних правовідносин. Водночас неправові форми є управлінськими рішеннями, що спрямовані на виконання оперативних завдань [7, с. 26–27].

Точка зору О.І. Остапенко базується на тому, що за класифікаційним критерієм автор поділяє форми адміністративно-правової діяльності на правові та неправові. У свою чергу, до правових належать ухвалення окремих нормативно-правових актів, складання договорів, вчинення дій, що мають юридичне значення. Неправові форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів включають в себе проведення організаційно-технічних і суспільних заходів [8, с. 30–31].

Таким чином, усі форми адміністративної діяльності мають значення для науки адміністративного права. Авторські концепції та наукові розробки з приводу форм адміністративної діяльності правоохоронних органів дають змогу збагнути їх значення для здійснення такої діяльності.

На думку вченого А.П. Корнева, адміністративно-правова діяльність правоохоронних органів здійснюється у формах матеріально-технічних операцій, організаційних заходів, нормотворчої, правозастосовної (регулятивної та правоохоронної) діяльності. Крім того, автор переконаний, що форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів можуть бути зовнішні та внутрішні. Зовнішня форма адміністративно-право-

вої діяльності правоохоронних органів виявляється в практичній реалізації повноважень і функцій правоохоронного органу, наприклад у роботі з громадянами. Внутрішня форма передбачає організацію робочого процесу в правоохоронному органі [9, с. 149–150].

Цікавою є точка зору Л.Ю. Іванової, яка розглядає та поділяє форми адміністративної діяльності правоохоронних органів за способом, цілеспрямованістю та змістом. За змістом дослідниця виокремлює дві правові форми, а саме правозастосовну та нормотворчу. Правозастосовна передбачає діяння суб'єктів із застосування норм права, а нормотворча застосовується ними лише в межах їх повноважень. За способом виокремлюються правозастосовні форми адміністративної діяльності: внутрішні та зовнішні, правоохоронні та регулятивні, які, у свою чергу, можуть бути усними (розпорядження, вказівки, накази), конклюдентними (певні регулюючі жести), письмовими (індивідуальний акт). За цілеспрямованістю (мається на увазі мета використання) правові форми адміністративної діяльності поділяються на внутрішні, тобто такі, що пов'язані з внутрішньою діяльністю в правоохоронному органі (діловодство, матеріальне забезпечення тощо) і зовнішні, які використовуються для реалізації суб'єктами адміністративної діяльності покладених завдань і функцій. Неправові форми поділяються на форми, що виявляються в організаційних діях (нарада, інструктаж тощо), і форми, що виявляються в матеріально-технічних діях (виконання матеріалів, видання довідок, складання звітів тощо) [5, с. 57–60].

Тобто форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів науковці здебільшого поділяють на правові та неправові. У ході здійснення адміністративної діяльності правоохоронним органом можуть виявлятися також інші форми адміністративної діяльності, але, по суті, вони впливають із правових або неправових і тісно пов'язані між собою.

Отже, слід зазначити, що вчені адміністративного права та юридичної науки вважають логічним поділ форм адміністративної діяльності правоохоронних органів на правові та неправові. До правових форм належать три складові елементи, а саме видання норм права, складання договорів і вчинення юридично значущих дій. Неправові форми включають в себе управлінські рішення, які породжують відповідні наслідки.

На основі проведеного дослідження вважаємо, що форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів необхідно класифікувати так:

– в залежності від форми вираження: правові та неправові. Правові форми виражаються через ухвалення нормативно-правових актів, прийняття управлінських рішень, складання договорів, здійснення інших дій, які мають юридичне значення. Водночас неправові форми виражаються через проведення організаційно-правових і матеріально-технічних дій, які за собою не тягнуть юридичних наслідків;

– в залежності від дій суб'єктів адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів на: основні та додаткові. Такий критерій поділу форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів виникає уже в процесі здійснення правоохоронними органами функцій та завдань з метою

реалізацій їх повноважень, тобто поділ форм в залежності від дій суб'єктів адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів на основні та додаткові здійснюється, виходячи з компетенції кожного такого органу;

– в залежності від компетенції та характеру вирішення кола питань: процесуальні та процедурні. Процесуальні форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів пов'язані з адміністративним провадженням, а процедурні – із прийняттям конкретних адміністративно-управлінських рішень.

– в залежності від юридичного змісту форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів поділяються на зобов'язальні, дозвільні, заборонені, рекомендаційні, уповноважуючі. Рекомендаційні мають характер рекомендацій і вигляд порад щодо виконання певних дій. Зобов'язальні передбачають здійснення діянь правового характеру залежно від конкретних умов. Заборонені форми – це недопустима поведінка з боку суб'єктів адміністративно-правової діяльності. Дозвільні форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів виражаються у формі надання дозволу на виконання певних дій. Уповноважуючі форми реалізуються шляхом здійснення дій у межах конкретних приписів, які передбачені чинним законодавством, таким чином створюючи певну модель їх поведінки.

Висновки. Підводячи короткий підсумок, слід зазначити, що формами адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів є сукупність адміністративних дій, за допомогою яких здійснюються повноваження та функції правоохоронних органів під час адміністративної діяльності, кінцевим результатом здійснення яких є забезпечення основоположних прав і свобод громадян, а також боротьба з правопорушеннями, їх профілактика та попередження.

Література

1. Макаруч В.Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 / В.Н. Макаруч. – М., 1992. – 205 с.
2. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / С.Г. Березовская, Р.Ф. Васильев, М.И. Еропкин, В.Т. Квиткин и др. ; редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1977. – 336 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
4. Рум'янцева-Козовник А.В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини / А.В. Рум'янцева-Козовник // Європейські перспективи. – 2014. – № 3. – С. 116–122.
5. Іванова Л.Ю. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ / Л.Ю. Іванова // Право і безпека. – 2012. – № 4. – С. 57–61.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підруч. для слухачів та курсантів вузів МВС України] / за ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К. : КМУЦА, 1999. – 178 с.
7. 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.
8. Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.
9. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Корнев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 194 с.

А н о т а ц і я

Петров В. Г. Форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів. – Стаття.

У статті проаналізовано наукові позиції щодо виділення форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів. Виведено авторську класифікацію форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів, комплексно охарактеризовано кожен з них.

Ключові слова: правоохоронні органи, адміністративно-правова діяльність, форми адміністративно-правової діяльності, органи системи МВС, громадська безпека.

А н н о т а ц и я

Петров В. Г. Формы административно-правовой деятельности правоохранительных органов. – Статья.

В статье проанализированы научные позиции касательно выделения форм административно-правовой деятельности правоохранительных органов. Выведена авторская классификация форм административно-правовой деятельности правоохранительных органов, комплексно охарактеризована каждая из них.

Ключевые слова: правоохранительные органы, административно-правовая деятельность, формы административно-правовой деятельности, органы системы МВД, общественная безопасность.

S u m m a r y

Petrov V. H. Forms of legal and administrative law enforcement. – Article.

The article analyzes the scientific positions regarding allocation of administrative and legal forms of law enforcement. We derived the author's classification of forms of legal and administrative law enforcement, and we characterized each of them.

Key words: law enforcement, administrative and legal activities, administrative and legal forms of activity, bodies of the Ministry of Interior, public security.