

УДК 351.74

А.Ю. ЧУЙКОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ УСТАНОВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: спеціальні установи, органи внутрішніх справ

В Україні у переважній більшості випадків позбавлення свободи, не пов'язаної з кримінальною відповідальністю виконується спеціальним установам органів внутрішніх справ. Такими є особливі організації, що входять в структуру органів внутрішніх справ України, створюються державою, в них діє спеціальний адміністративно-правовий режим, пов'язаний з дотриманням суб'єктами спеціальних правил поведінки. Вони можуть обмежувати права і свободи громадян, зокрема, особисту свободу, свободу пересування, утримувати осіб.

З цього, метою статті є аналіз організаційно-правових засад адміністративної діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ. Попри визнання головним обов'язком держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, саме обмеження цих прав і свобод є одним із завдань спеціальних установ ОВС. Тобто, у визначених законом випадках окремі права і свободи людини знають обмежень у зв'язку із їх діяльністю

Наряду із обмеженням особистої свободи, свободи пересування, утриманням осіб, спеціальні установи органів внутрішніх справ виконують ще ряд завдань, одним із яких є запобігання злочинності на спеціально-кримінологічному рівні (кримінологічна профілактика). Крім того, спеціальні установи органів внутрішніх справ здійснюють попередження злочинності на індивідуальному

рівні (індивідуальна профілактика), що виявляється у цілеспрямованій діяльності відносно конкретних осіб, поведінка яких не відповідає соціальним вимогам суспільства.

До спеціальних відносяться установи ОВС, які призначені для утримання в них осіб, підданих адміністративному арешту, охорони і конвоювання затриманих і взятих під варту осіб та тимчасового тримання окремих категорій дітей, яких необхідно ізолювати. Згідно структури МВС, спеціальні установи органів внутрішніх справ підпорядковані: відділу, відділенню кримінальної міліції у справах неповнолітніх – приймальник-розподільник для дітей та управління, відділу, відділенню охорони громадського порядку – ізолятор тимчасового тримання затриманих і взятих під варту осіб, приймальник-розподільник для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту. Правовий статус спеціальних установ органів внутрішніх справ визначається виключно як їх компетенція, що закріплена у нормативно-правових актах, присвячених установам, а також в установчих документах цих юридичних осіб.

У спеціальних установах органів внутрішніх справ діє спеціальний адміністративно-правовий режим. Він встановлюється нормами адміністративного законодавства і закріплює особливий порядок правового регулювання суспільних відносин в окремій сфері діяльності органів внутрішніх справ, пов'язаний з дотриманням суб'єктами цих відносин спеціальних правил поведінки. Метою такого спеціального адміністративно-правового режиму є усунення певних негативних явищ та їх наслідків, забезпечення порядку тощо.

Спеціальний режим спеціальних установ органів внутрішніх справ стосується здійснення окремих видів робіт (конвоювання затриманих і взятих під варту осіб), функціонування певних режимних об'єктів (ІТТ) та

ін. Спеціальний адміністративно-правовий режим таких установ ОВС супроводжується посиленням державно-владного впливу на відносини в цих установах, чітким визначенням меж поведінки суб'єктів відповідних правовідносин, використанням спеціальних засобів, застосуванням засобів державного (зокрема, адміністративного) примусу, дотриманням спеціальних правил поведінки. Адміністративно-правовий режим спеціальних установ органів внутрішніх справ встановлюється спеціальними законами та підзаконними актами, наприклад, Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» тощо.

Специфіка форм та методів діяльності спеціальних установ залежить від виду напрямків цієї діяльності, а саме: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча й охоронна діяльність. З наведених напрямків діяльності органів внутрішніх справ одним з основних є адміністративна діяльність. Здебільшого працівники ОВС виконують адміністративні функції, здійснюють організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права.

Реалізація функції адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС відбувається через конкретні дії суб'єктів що виражаються залежно від поставлених завдань у певних формах їх діяльності. Існуючі завдання і функції адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС обумовлюють наявність різних форм такої діяльності. Форми адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС передбачені правовими нормами й містяться у законодавстві, положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що закріплюють правовий статус та регламентують діяльність спецустанов ОВС.

Відмітимо, що, з одного боку, працівники спеціальних установ ОВС повинні використовувати тільки форми адміністративної дія-

льності, які передбачені правовими актами. З іншого – суб'єкти адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС залежно від обставин, вимог ефективності та доцільності самостійно обирають конкретні встановлені законодавством форми цієї діяльності [1, с.55]. Характером дій суб'єктів адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС визначається вид конкретної форми такої діяльності. Так, при виконанні своїх функцій спецустановами ОВС одні дії тягнуть за собою юридичні наслідки, а інші – ні. Звідси і поділ форм адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС на правові та організаційні (неправові). Такий поділ відповідає класифікації форм адміністративної діяльності міліції в цілому.

Щодо першого виду, а саме правових форм адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС, їх розрізняють три види: видання актів органів внутрішніх справ, укладання договорів, здійснення інших юридично значущих дій. Правові форми пов'язані з встановленням і застосуванням норм права, і як зазначалося, їх використання тягне певні юридичні наслідки.

В свою чергу, неправові форми не спричинюють встановлення правових норм або виникнення, зміну чи припинення правовідносин. До неправових форм адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС належать: проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів. Вони не пов'язані з реалізацією розпорядчих повноважень спецустанов ОВС.

Розглянемо окремі, загальні для всіх спеціальних установ ОВС форми їх адміністративної діяльності. З'ясування почнемо із правових форм, першою з яких є видання адміністративних актів спеціальними установами органів внутрішніх справ.

Безпосередньо під актами управління органів внутрішніх справ розуміють правову форму виконавчо-розпорядчої діяльності ОВС. Адміністративні акти спеціальних уста-

нов органів внутрішніх справ приймаються на підставі закону і є односторонніми владними приписами, які спрямовані на встановлення, зміну і припинення конкретних правових відносин або містять обов'язкові для підпорядкованих по службі осіб і органів внутрішніх справ правила (норми) організації охорони громадського порядку й громадської безпеки. У цих адміністративних актах відбивається значна частина організаційної діяльності спеціальних установ ОВС, вирішуються численні питання, що виникають в процесі організації і практичного забезпечення громадського порядку.

Акти управління спеціальних установ органів внутрішніх справ дуже різноманітні, а питання класифікації актів управління органів внутрішніх справ одержали значну увагу у відповідних працях. Враховуючи це, із загальної сукупності знань з даної проблематики відмітимо лише основні, що мають значення для з'ясування сутності різноманітних актів управління як правової форми адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС.

Тут доречно навести наведену О.М. Бандуркою класифікацію актів управління органів внутрішніх справ, що відповідає класифікації актів управління спеціальних установ ОВС [2]:

1. За сферою застосування: а) внутрішньо організаційні – звернені до підпорядкованих за службою працівників та апаратів органів внутрішніх справ. Спрямовані на вирішення питань проходження служби, планування роботи, регулювання виконання службових обов'язків, кадрових питань тощо; б) зовнішні – адресовані фізичним особам, підприємствам, установам, організаціям, які не підпорядковані органам внутрішніх справ і не пов'язані службою в них.

2. За юридичними властивостями: а) індивідуальні – містять приписи адресовані певним суб'єктам і розраховані здебільшого на одноразове виконання. Такі акти спрямовані на реалізацію правових норм, в результаті

них виникають, змінюються або припиняються конкретні адміністративні правовідносини. Як приклад, це накази про призначення на посаду, винесення постанови про накладення штрафу тощо; б) нормативні – адресуються тільки співробітникам спецустанов органів внутрішніх справ і передбачають правила службової поведінки. Ці акти розраховані не на одноразове, а на багаторазове застосування. Наприклад встановлення особливого розпорядку і режиму роботи, правил несення служби.

3. За формою видання: а) письмові – для більшості актів, дає змогу чітко сформулювати зміст, проконтролювати виконання та оскаржити його; б) усні – мають місце за відсутності відповідних вимоги закону.

4. За назвою (та відповідним змістом): накази, статuti, настанови, інструкції, постанови, дозволи, плани, приписи тощо.

Наступною правовою формою діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ є укладання договорів. Прикладом є договір між спецустановою органів внутрішніх справ і місцевими органами охорони здоров'я з приводу медично-санітарного обслуговування осіб, які утримуються в спецприймальнику, або договір між приймальником-розподільником для осіб, затриманих за бродяжництво та підприємствами, організаціями, установами щодо роботи за місцем розташування останніх.

Цей договір за характером відносин є змішаним – цивільно-адміністративним, оскільки правовідносини з розрахунків за договором є цивільно-правовими. На відміну від нормативних та індивідуальних актів управління ОВС адміністративний договір укладається за взаємною згодою сторін, що є особливістю юридичних властивостей цієї правової форми діяльності спецустанов органів внутрішніх справ.

Третьою правовою формою діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ є здійснення інших юридично значу-

щих дій. Такі дії створюють нові юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини або виступають необхідною умовою для настання правових наслідків. Наприклад, прийняття присяги, службове атестування, реєстрація та ін.

Після прийняття присяги співробітник міліції набуває необхідних прав (наприклад, право на одержання табельної зброї) та відповідно до чинного законодавства зобов'язаний виконувати покладені на нього обов'язки (зокрема, передбачених Законом України «Про міліцію»). Звичайно ж він зобов'язаний дотримуватися цієї присяги. Службове атестування є ще однією дією, яка тягне за собою відповідні юридичні наслідки, за результатами якого атестаційна комісія робить висновок, який враховується керівником ОВС при проходженні служби рядовим та начальницьким складом.

Пунктом 11 статті 11 Закону України «Про міліцію» передбачена діяльність спеціальних установ органів внутрішніх справ у формі вчинення юридично значимих адміністративних дій. За даною нормою міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину, взяті під варту, звинувачуються у вчиненні злочину, а також осіб, підданих адміністративному арешту [3].

Сутність неправових форм діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ полягає в тому, що ця діяльність детально не урегульована нормами права, а здійснюється у формі проведення організаційних заходів та організаційно-технічних заходів.

Організаційні заходи полягають у проведенні роботи з людьми. Ця робота ведеться через проведення роз'яснювальної роботи з працівниками спеціальних установ ОВС та серед населення (роз'яснення правових актів, зокрема), проведення заходів пропаганди та агітації, проведення звітів тощо. Зокрема, у

межах своєї компетенції працівники спеціальних установ органів внутрішніх справ можуть спілкуватися з населенням. Ця форма роботи передбачає тактовну поведінку, ввічливість, уважність, культурне спілкування, але разом з тим твердість, категоричність, професіоналізм, зацікавленість у долях людей та забезпечення їх особистої безпеки. Результатом такого спілкування повинно стати усвідомлення людиною того, що завдяки наданій нею інформації інша людина може отримати допомогу, а в майбутньому їй нададуть таку допомогу.

Другою неправовою формою є організаційно-технічна діяльність спеціальних установ ОВС, яка виконується переважно допоміжним складом службовців і включає операції щодо передачі, зберігання і обробки інформації, використання технічних засобів і створення матеріально-технічних умов для праці працівникам цих спецустанов органів внутрішніх справ. Організаційно-технічна діяльність включає врегульовані технічними нормами дії щодо створення нормальних умов для роботи апарату управління. Прикладом такої роботи є одержання та обробка інформації, облік діловодства, адресно-довідкова робота.

За ще одним критерієм класифікації, а саме за їх спрямуванням, форми діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ можна поділити на зовнішньо спрямовані та внутрішньо спрямовані. Зовнішньо спрямовані – це форми діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ спрямовані на інших суб'єктів відносин (дітей; затриманих і взятих під варту та підданих адміністративному арешту осіб тощо). Внутрішньо спрямовані – спрямовані на діяльність самих спеціальних установ органів внутрішніх справ. Переважна більшість наведених вище форм діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ відносяться до зовнішньо спрямованих. Переважна, оскільки така форма як видання актів органів внутрі-

шніх справ може бути спрямована і на врегулювання діяльності самих спецустанов ОВС.

Стосовно другого виду, а саме внутрішньо спрямованих форм діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ, то очевидно, що спеціальні установи органів внутрішніх справ у межах своїх повноважень охороняють громадський порядок, захищають права і свободи людей, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Проте не завжди це відбувається із дотриманням законності, тобто суворим дотриманням Конституції України, Законів України та підзаконних актів. Тому актуальним є питання забезпечення законності в адміністративній діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ, що визначається як формування такого адміністративно-правового режиму в суспільстві, при якому ці органи виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язані, з одного боку, суворо дотримуватися законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян виконання цих законів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовчі заходи з метою зміцнення правопорядку в державі.

Найважливішими формами реалізації законності в адміністративній діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ є наступні: 1) здійснення нагляду за виконанням посадовими особами законів та інших нормативних актів, що регулюють питання забезпечення спеціальними установами органів внутрішніх справ прав і свобод людини, охорони громадського порядку тощо; 2) точне і неухильне виконання та дотримання працівниками спеціальних установ органів внутрішніх справ нормативно-правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного впливу; 3) дотримання службової дисципліни, що передбачає обов'язок кожної особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ дотримуватись законодавства, виконуючи вимоги Присяги, ста-

тутів і наказів начальників; 4) сприяння керівництву у зміцненні дисципліни та забезпеченні статутного порядку тощо.

Оснoву змісту адміністративної діяльності спеціальних установ ОВС складає здебільшого застосування примусових заходів, проте має місце і організація охорони громадського порядку, профілактика, попередження правопорушень тощо. Цю роботу спеціальні установи ОВС повинні здійснювати в межах правових норм і своєї компетенції. Методами ж діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ є способи цілеспрямованого впливу на поведінку осіб, що в них утримуються, а також інших осіб в інтересах забезпечення правопорядку.

Основними є такі універсальні методи, як переконання та примусу.

Метод примусу, що застосовується в діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ – це владний вплив на особу, що здійснюється всупереч її волі, має негативні наслідки, та здійснюється з метою забезпечення прав та свобод громадян.

Не завжди застосування адміністративного примусу в діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ пов'язане із протиправними діяннями осіб. Такий примус часто використовується за наявності загрози суспільним відносинам для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку в діяльності досліджуваних установ. Примусовий характер адміністративного впливу за відсутності делікту виражається у обмеженні волі в діях осіб, його застосуванні незалежно від їх згоди чи бажання. До таких, наприклад, відносимо дії працівників спеціальних установ органів внутрішніх справ щодо вилучення речей і документів, особистий огляд, огляд речей тощо.

Адміністративний примус у діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ – це застосування посадовими особами цих органів до затриманих і взятих під варту та підданих адміністративному арешту осіб,

незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу пов'язаних з обмеженням особистої свободи, свободи пересування, утримуванням зазначених осіб, з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління.

До адміністративно-примусових заходів які застосовуються в діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ відносяться: вимога припинити протиправну поведінку; перевірка документів; адміністративне затримання; доставляння порушника; особистий огляд; огляд речей; вилучення речей і документів; заходи, пов'язані із виконанням накладених адміністративних стягнень, передбачених КпАП України; тимчасове обмеження свободи пересування; застосування заходів фізичного впливу; застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї та ін.

Метод переконання в діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ реалізується в різних формах, як-от: правове виховання; постійне інформування населення про стан правопорядку і боротьби із злочинністю; агітаційно-пропагандистська робота серед населення; осуд антигромадських проявів; застосування заходів заохочення; робота з правопорушниками, особами з так званих «груп ризику»; поширення та популяризація передового досвіду в боротьбі з порушеннями громадського порядку тощо.

Одним із важливих напрямків діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони правопорядку є їх взаємодія із:

- органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України при передаванні затриманих ними іноземців та осіб без громадянства;

- підрозділами громадянства, паспортною та міграційною службами, щодо своєчасного оформлення та видачі органами держави постійного проживання дитини відповідних документів для перетинання ним державного

кордону України та країн СНД, а також відповідних паспортних документів для працівників приймальника-розподільника для дітей ОВС, які перевозять дитину в державу постійного проживання;

- працівниками карного розшуку та членами слідчо-оперативних груп відбувається при здійсненні оперативних перевірок затриманих і заарештованих, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, приймальниках-розподільниках, спеціальних приймальниках;

- закладами місцевих органів охорони здоров'я, їх бригадами швидкої і невідкладної медичної допомоги, санітарно-епідеміологічними станціями;

- ЕКВ, підрозділами тилового забезпечення МВС–УВС, різними державними організаціями у зв'язку із виявленням при огляді вогнепальної, холодної зброї чи патронів або небезпечних отрут;

- місцевими Радами народних депутатів приймальника-розподільника для осіб, затриманих за бродяжництво взаємодіють при отриманні направленням на роботу звільненої особи;

- структурними підрозділами Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво взаємодіють у випадках видачі затриманому паспорта.

Аналіз чинного українського законодавства та узагальнення наукового досвіду дозволяють сформулювати низку конкретних пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення теоретико-правових засад і практичної діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ України. Зокрема це стосується визначення та врегулювання окремих положень щодо процедур діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна діяльність : навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / [М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
2. Бандурка О. М. Управління в органах

внутрішніх справ України : підручник / Бандурка Олександр Маркович. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

3. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Чуйков А. Ю. Організаційно-правові засади адміністративної діяльності спеціальних установ органів внутрішніх справ / А. Ю. Чуйков // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 934–940 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cauovc.pdf>

Виконано аналіз спеціальних установ органів внутрішніх справ, надане поняття організаційним та правовим формам адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Показані шляхи взаємодії з різними суб'єктами права під час здійснення адміністративних функцій.

Чуйков А.Ю. Организационно-правовые основы административной деятельности специальных учреждений органов внутренних дел

Выполнен анализ специальных учреждений органов внутренних дел, дано понятие организационным и правовым формам административной деятельности органов внутренних дел. Показаны пути взаимодействия с разными субъектами права во время осуществления административных функций.

Chuykov A.Y. Organization-Legal Principles of Administrative Activity of The Special Establishments of Organs of Internal Affairs

The analysis of essence of the special establishments of organs of internal affairs is devoted, concept the organizational and legal forms of administrative activity of organs of internal affairs is made. Shown ways of co-operation with different subjects of right are in the process of realization of administrative functions.