

УДК 342.12

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Стрельченко О.Г., к. ю. н., доцент
кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

Островерхов Д.Ю., курсант
Навчально-науковий інститут підготовки фахівців
для підрозділів слідства та кримінальної міліції
Національної академії внутрішніх справ

У статті охарактеризовані адміністративно-правові методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ та доведено, що примусовий вплив здійснюється для підтримання суспільної дисципліни, забезпечення і охорони законності, для спрямування окремих громадян і колективів на додержання норм у суспільстві.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, міліція, громадська безпека, державний примус, адміністративний примус, громадський порядок, методи, адміністративна діяльність.

В статье охарактеризованы административно-правовые методы административной деятельности органов внутренних дел и доказано, что принудительное воздействие осуществляется для поддержания общественной дисциплины, обеспечения и охраны законности, для направления отдельных граждан и коллективов на соблюдение норм в обществе.

Ключевые слова: органы внутренних дел, милиция, общественная безопасность, государственное принуждение, административное принуждение, общественный порядок, методы, административная деятельность.

Strelchenko A.G., Proskurovych V.S. ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE INTERIOR

This paper describes administrative and legal methods of administrative activities of Interior and proved that effect is made compulsory to maintain social discipline, and protection of law, to guide individuals and groups on adherence to norms of society.

Key words: law enforcement bodies, police, public safety, government coercion, administrative enforcement, public order, methods, administrative activities.

Метою статті є розкриття сутності адміністративно-правових методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Дану проблематику досліджували як вітчизняні так і зарубіжні науковці, а саме: О. М. Бандурки, Т. О. Коломієць, Ю. П. Битяка, В. В. Зуй, І. П. Голосніченка, Л.В.Коваль.

Постановка проблеми. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ здійснюється за допомогою цілеспрямованого впливу суб'єкта діяльності на об'єкт діяльності, на волю людей, під якою розуміється регулюючий чинник свідомості, що виражається у здатності людини здійснювати цілеспрямовані дії.

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у юридичній літературі розглядається, як структурна частина публічного адміністрування, різновид виконавчо-розпорядної діяльності. Її засоби, форми та методи обумовлені низкою факторів, насамперед, особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правова діяльність органів внутрішніх справ не лише охоплює захо-

ди впливу за скоєння протиправних проступків, але стосується й правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їх удосконалення, узгодження дій людей, їх колективів або об'єднань між собою та зовнішніми умовами. Головний зміст адміністративно-правової діяльності органів внутрішніх справ полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і виявляється в процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив звичайно передбачає і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного функціонування, що не дає підстав розглядати примус, як основний напрямок адміністративно-правової діяльності органів внутрішніх справ. Примус завжди розглядається, як допоміжний метод публічного адміністрування до переконання [1].

Виклад основного матеріалу. Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на волю об'єкта здійснюється різними прийомами, засобами, способами, які іменуються методами адміністративної діяльності. Треба відзначити, що метод – це спосіб



практичного здійснення цілей, завдань і функцій адміністративної діяльності міліції. Зміст методу дає відповідь на питання про те, яким способом найбільш раціонально можна досягти цілей адміністративної діяльності.

Слід погодитися з думкою Л.В. Коваль, що методи, які використовують суб'єкти управління (передусім державні органи), адекватні змісту первісної правової матерії, якою є регулятивні або правоохоронні, імперативні чи дозвільні норми адміністративного права. Таким чином, виконавча влада впливає на суспільні відносини методами правового регулювання, заборон, примусу, координації, контролю тощо. Ці юридичні інструменти зорієнтовано на одну з головних якостей адміністративно-правових відносин: вони впливають на характер і прояви вольової поведінки людей (їх асоціацій). Діють методи у правовому просторі, де в один вузол «пов'язано» і дію загальнообов'язкових правил (заборон і дозволів), і економічні чинники (стимули та інтереси), і соціальні вимоги (майнові і трудові), і організаційні, побутові та інші соціальні зв'язки, що у цьому просторі виникають і розвиваються. Така особливість обумовлює певне співвідношення форм і методів управління. Кожна юридична форма управління передбачає використання кількох методів [2, с. 78].

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ здійснюється за допомогою різних методів. Наявність безлічі методів зумовлена складністю процесів адміністративної діяльності. Методи доповнюють один одного, тому що кожний із них характеризується способом реалізації спільних цілей адміністративної діяльності. Правильне розуміння єдності і взаємного зв'язку методів адміністративної діяльності, їх класифікація важливі для пізнання їх сутності та умов більш ефективного їх застосування.

Основними методами адміністративної діяльності міліції є переконання і примус, бо в реалізації будь-якої функції цієї діяльності є варіантність співвідношення переконання і примусу. При цьому на першому місці виступає переконання, а потім примус. Таке співвідношення методів випливає з суспільної природи нашої держави, з відповідності його цілей і завдань інтересам людини і громадянина, з величезної виховної ролі переконання.

Разом із тим в адміністративній діяльності міліції переконання і примус виражаються в різноманітних варіантах, що дає підставу для виділення більш конкретних видів методів цієї діяльності. Так, за характером керуючого впливу виділяють організаційні методи (координація, узгодження,

інструктування тощо), психологічні методи (психологічне спонукання, мотивація, авторитет і ін.), адміністративні та економічні методи. Всі методи повинні відповідати чинному законодавству за змістом, цілеспрямованості і організаційній формі.

У діяльності міліції найбільш важливе значення мають адміністративні методи. Вони характеризуються підпорядкуванням волі керуючого, тобто «владною-підпорядкуванням», в них найбільш яскраво виражається управлінсько-розпорядча природа адміністративної діяльності міліції. Використання адміністративних методів дозволяє суб'єкту цієї діяльності прямо впливати на об'єкт діяльності, домагатися необхідного підпорядкування. Однак це не виключає при використанні адміністративних методів впливу на керованих врахування їх інтересів. За способом впливу адміністративні методи поділяються на ті, які зобов'язують до вчинення певних дій; уповноважують здійснювати певні дії; заохочують вчинення соціально корисних дій; забороняють вчинення тих чи інших дій.

Адміністративні методи, що володіють вольовим, зобов'язуючим характером, не можна ототожнювати з волюнтаризмом, свавіллям, адмініструванням, які, по суті, є антиподами адміністративних методів.

Методи використовуються в реальному процесі адміністративної діяльності. У зв'язку з цим повинні враховуватися актуальні завдання, що стоять перед адміністративною діяльністю, особливості та стан суб'єкта та об'єкта діяльності, характер та специфіка конкретної життєвої ситуації, можливості ефективного використання наявного арсеналу методів, внутрішні та зовнішні умови, в яких здійснюється адміністративна діяльність, та інші об'єктивні чинники, які залежать від волі суб'єкта адміністративної діяльності. Суб'єкт повинен враховувати об'єктивні чинники та умови, а також брати до уваги факт існування внутрішньої і зовнішньої адміністративної діяльності і її видів (напрямків).

При виборі і використанні методів важливо визначити найбільш ефективні з них, або оптимальну комбінацію методів для вирішення справи (питання), вміло застосувати вибрані методи в процесі адміністративної діяльності. Мистецтво обрання та застосування методів вимагає уважного спостереження за станом сфери адміністративної діяльності міліції. Застосування методів без урахування об'єктивних умов і змін, що відбуваються в діяльності, веде до зниження їх дієвості. І, навпаки, використання методів виявиться ефективним, якщо їх застосування здійснюється з урахуванням розвитку процесів, що відбува-

ються у сфері адміністративної діяльності, накопиченого досвіду.

За допомогою методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України можна забезпечити високу ефективність діяльності працівників міліції, злагодженість роботи, сприяти нормальній взаємодії з іншими правоохоронними органами та громадськістю в питаннях забезпечення громадської безпеки. Найвагомими серед них є переконання та примус, які визнають також універсальними і всеохоплюючими методами публічного адміністрування в цілому [3, с. 107]. Їх широко застосовують в усіх сферах управлінської діяльності, в т. ч. у боротьбі із правопорушеннями; вони становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідальних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, всього процесу управління. Застосовуючи ці засоби, держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні [4, с. 28]. Але в даному виді адміністративної діяльності застосовуються різні варіанти переконання та примусу, що дає підставу для виділення інших методів цієї діяльності (координація, узгодження, інструктування), зокрема психологічних (психологічне спонукання, мотивація, авторитет), адміністративних та економічних.

Методи переконання та примусу взаємопов'язані, обумовлені рівнем розвитку суспільних відносин. Розглядаючи переконання, як один із методів державного регулювання, необхідно розкрити значення цього терміна. Переконання – це безпосередній вплив на свідомість, волю і емоції об'єктів регулювання через роз'яснення їм змісту, аргументування необхідності прийняття і реалізації відповідних рішень, заклик виконувати їх, а також матеріальне та ідеологічне позитивне стимулювання такого виконання [11, с. 173], тобто вплив на поведінку з метою добровільного виконання тих чи інших вимог держави, відображених у законах і підзаконних актах.

Зміст переконання, як особливого засобу правового впливу, на думку Ю.П. Битяка та В.В. Зуй, полягає в тому, щоб суб'єкти публічного адміністрування дотримувались правових вимог через їх внутрішнє визнання, а не внаслідок сліпого підкорення велінням влади [5, с. 4]. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність являють собою необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, демокра-

тичної держави, а також формування свідомої звички, скерованої на дотримання правових вимог, почуття неприпустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями [6, с. 218].

Переконання містить систему заходів правового і не правового характеру, яка проводиться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [7, с. 4].

Таким чином, у діяльності органів внутрішніх справ особливе місце посідає переконання, як основний метод, що полягає в тому, що вони повинні свідомо та самовіддано виконувати покладені на них обов'язки з охорони громадського порядку і громадської безпеки, що є необхідною умовою виконання поставлених перед ними завдань. Переконання полягає у запровадженні виховних, роз'яснювальних та інших заходів, що становлять певну, чітко визначену систему, спрямовану на правове виховання громадян, їх залучення до правоохоронної та правозахисної діяльності. Це, так би мовити, система заходів, як правового, так і не правового характеру, щодо громадян, державних і громадських організацій, яка виявляється у вживанні виховних, роз'яснювальних, заохочувальних заходів із метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог нормативно-правових актів [8, с. 193].

Найчастіше метод переконання виконують служби органів внутрішніх справ України під час своєї профілактичної роботи, контактуючи з посадовими особами та громадськістю щодо виявлення правопорушень.

До основних форм переконання, які рекомендується застосовувати в охоронній та правозахисній діяльності, належить проведення семінарів, зборів та інших заходів, навчання та виховання, особливо правове, роз'яснення основних завдань громадських формувань із охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями, моральне та матеріальне заохочення (хоча останнє майже не застосовується) тощо. Крім того, переконання повинне реалізовуватися в роз'ясненні громадянам законодавства, профілактичній роботі з правопорушниками, систематичному інформуванні населення про діяльність суб'єктів охорони громадської безпеки та результати боротьби з правопорушеннями тощо. Але, на жаль, профілактичні бесіди, пропаганда чи критика не вирішують питань ефективної охоро-



ни громадської безпеки. Тому, розглядаючи переконання, як метод адміністративної діяльності, слід наголосити на необхідності матеріального заохочення тих осіб, які співпрацюють з органами внутрішніх справ України у ході виявлення правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку [9].

Будучи основним методом адміністративної діяльності міліції, переконання не завжди виявляється досить ефективним заходом впливу на поведінку осіб, які вчиняють протиправні дії. У зв'язку з цим держава, охороняючи недоторканість особи, її права, свободи законні інтереси громадян, органів, підприємств, установ і організацій, уповноважує співробітників міліції застосовувати примус до тих, хто не піддається впливу заходів переконання і громадського впливу. Примус застосовується на підставі переконання, засоби впливу якого вже вичерпані.

Примус носить адміністративно-правовий характер і застосовується в установленому порядку відповідно до вимог закону.

Примус, як метод адміністративної діяльності міліції, полягає в психічному, матеріальному або фізичному впливі на свідомість і поведінку особистості. Забезпечуючи громадський порядок, а також здійснюючи інші функції у сфері адміністративної діяльності, працівники міліції уповноважені пред'являти до особистості вимоги, пов'язані із забезпеченням правопорядку, виконання яких гарантується, а при необхідності і забезпечується застосуванням примусу.

Психічний примус впливає на волю, емоції, розум, тобто на психіку особистості, формує її волю, схиляє до необхідної громадської поведінки шляхом погрози застосування насильства, або будь-яких інших заходів впливу, які можуть спричинити невігідні наслідки для особистості. До психічного примусу відносяться, наприклад, офіційне застереження уповноваженим працівником міліції громадянина, який порушує громадський порядок, про неприпустимість антигромадської поведінки; офіційну вимогу працівника міліції про припинення правопорушення, скоєного громадянином або посадовою особою.

Матеріальний примус впливає на поведінку особистості через належні їй грошові кошти і майно. Воно виражається в певних обмеженнях володіння і користування майном, у позбавленні деяких матеріальних благ, наявних у розпорядженні їх власника, у стягненні з правопорушника грошових сум – штрафу тощо.

До фізичного примусу відносяться такі заходи, які безпосередньо впливають на особу, обмежуючи її свободу дій, припиняючи протиправну поведінку. За допомо-

гою цих заходів всупереч волі особистості уповноважений працівник міліції вчиняє дії, спрямовані на досягнення цілей адміністративної діяльності. Так, наприклад, виробляючи затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, співробітник міліції позбавляє його протягом встановленого законом терміну свободи пересування за допомогою застосування до правопорушника фізичної сили, наручників та інших спеціальних засобів. Цим співробітником міліції присікаються протиправні дії порушника тощо.

Заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до правопорушників, так і до осіб, які не скоїли правопорушень (з метою попередження правопорушень, настання суспільно небезпечних наслідків при стихійних лихах, епідеміях, епізоотіях).

Примус, що застосовується в адміністративній діяльності міліції, не має мети заподіяти особистості фізичні страждання або принизити її гідність. Разом з тим вона не позбавлена страхітливою та карального властивостей.

Таким чином, адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Слід погодитися з визначенням, наданим Т.О. Коломієць: «Адміністративний примус – це визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру), або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого, економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроспективної мети (превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізація наслідків надзвичайних ситуацій)» [10, с. 17].

Примусові засоби адміністративного характеру застосовуються органами державної виконавчої влади, судами (суддями) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників, забезпечення громадської безпеки. Метод примусу належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими методами. Авторитарність цього методу є незаперечною,

проте нині немає жодної держави, котра б не використовувала його, як найнеобхідніший засіб управління своїми справами. Примус існує в будь-якому суспільстві, і є необхідним елементом соціальної організації. Він якнайтісніше пов'язаний з державною владою і визначає якість цієї влади [11, с. 56].

Міліція є спеціальним правоохоронним органом, який функціонально здійснює охорону громадського порядку і громадської безпеки, наділена широкими повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу порівняно з іншими органами; вона правомочна вживати таких заходів, які не мають права застосувати інші державні органи; застосування адміністративно-примусових заходів регулюється не тільки законами, але й спеціальними нормативними актами (в тому числі відомчими); міліція має широкі юрисдикційні повноваження для оперативного виконання своїх завдань; заходи примусу використовуються міліцією для виконання нею адміністративної діяльності [11, с. 35].

Висновок. Методи діяльності органів внутрішніх справ є адміністративно-правовим засобом захисту суспільних відносин, що складаються в сфері адміністративної діяльності міліції, від протиправних посягань, а також засобом попередження й запобігання настанню обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред.

І.П. Голосніченко, Ю.А. Кондратьєва. – К.: Атіка, 1995. – 179 с.

2. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій: для студ. юрид. вузів та ф-тів / Л.В. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

3. Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.

4. Кулешов О.О. Заходи переконання та примусу в діяльності міліції / О.О. Кулешов // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С 60-61.

5. Битяк Ю.П. Переконання і примус у державному правлінні. Адміністративна відповідальність: конспекти лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. Х.: Укр. юрид. акад., 1994. – 45 с.

6. Курс адміністративного права України: підручник. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко (спец. ред.). – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 864 с.

7. Комзюк А.Т. Адміністративний примус у правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.0 0.07 / А.Т. Комзюк. – Х., 2002. – 363 с.

8. Галуцько В.В. Методи переконання і примусу при здійсненні охорони власності / В.В. Галуцько // Держава і право. – № 33. – 2006. – С 192-196.

9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. універ. внутр. справ, 2002. – 336 с.

10. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: автореф дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Т.О. Коломоєць. – Х., 2005. – 43 с.

11. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / В.Я. Кикоть. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон і Право, 2003. – 359.