

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153–154.
2. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 10 (62) – С. 2–5.
3. Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.
4. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / [за заг. ред. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкін, Н. В. Александрова]. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
5. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – С. 439–440.

Надійшла до редколегії 09.11.2009

Анотації

З'ясовано сутність і зміст принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві, форми та межі їх практичного застосування. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання змісту та дії цих принципів.

Определены сущность и содержание принципов диспозитивности и официальности в административном судопроизводстве, формы и пределы их практического применения. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования содержания и действия этих принципов.

The essence and content of discretionary and officiality principles in administrative procedure, forms and limits of their practical application are defined. Proposals about these principles' content and action legislative regulation improvement are made.

УДК 342.924

О. В. ДЖАФАРОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

Харківського національного університету внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА НАПРЯМКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Глибокі й невідворотні демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають перебудови і значного підвищення на цій основі рівня ефективності та якості діяльності правоохоронних органів. Правоохоронні органи є великою складною структурою в системі державних та недержавних органів, їх діяльність спрямована на забезпечення охорони громадського порядку, громадської безпеки, прав і свобод, законних інтересів громадян, захист власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від противоправних посягань. Таке спрямування реалізують шляхом здійснення широкого кола функцій, серед яких на першому місці – адміністративна функція або напрямок.

Правовою основою діяльності будь-якої державної установи чи організації, у тому числі й правоохоронних органів, є насамперед конституція держави. Так, ст. 3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека в Україні є найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії

визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Частина 3 ст. 17 Конституції України зазначає, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація й порядок діяльності яких визначається законом.

В Україні правовою основою діяльності правоохоронних органів є Конституція України, закони України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ, «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ, «Про оперативну-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ, «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ, «Про державну податкову службу України» від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ та інші підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті Президентом України, Кабінетом Міністрів України та визначають межі компетенції правоохоронних органів України в усіх сферах суспільного життя.

Закон України «Про міліцію» в ст. 7 визначає такі основні функції міліції: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна.

Функції органів державної податкової служби проголошено в ст. 8 Закону України «Про Державну податкову службу в Україні», де вони диференціюються залежно від рівня податкових органів. В узагальненому виді функції органів державної податкової служби передбачають: облік платників податків; контроль за виконанням платниками податків податкового законодавства; забезпечення бухгалтерського обліку та інших форм фінансової документації; затвердження форм розрахунків і звітності; розробку напрямів, форм і методів податкових перевірок та їх реалізації; застосування заходів реагування до порушників податкового законодавства.

Виходячи з функцій податкових органів, на підставі Закону України «Про Державну податкову службу в Україні» можна сформулювати такі групи функцій: регулююча; розподільча; стимулююча; контролююча і фіскальна.

Закон України «Про службу безпеки України» окремо не виділяє функції зазначеного органу. Тільки аналіз повноважень, які закріплені в статтях 24 та 25 дає змогу виділити такі функції: профілактична; забезпечення особистої безпеки; юрисдикційна (складення протоколів про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів, застосування інших передбачених законом заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення); регулююча; оперативно-розшукова; контрольна тощо.

Сукупність указаних функцій зумовлює специфіку форм та методів роботи правоохоронних органів, правовий стан їх працівників у здійсненні поставлених перед ними завдань. Аналіз вищезазначених положень дає змогу виділити адміністративну функцію (або напрямок), який притаманний усім правоохоронним органам. Зупинимось на розгляді сутності адміністративної функції та її напрямках.

Адміністративна діяльність правоохоронних органів охоплює більш ніж дві третини від загального обсягу всієї діяльності, оскільки охорона громадського порядку – одна зі сфер адміністративно-політичної діяльності держави, яка, вирішуючи багатоаспектний комплекс завдань з охорони громадського порядку, встановлює правові норми, створює спеціальні органи, визначає їх компетенцію щодо реалізації цих норм, захисту інтересів держави, охорони недоторканності, честі, гідності, прав і свобод громадян.

Правові засади здійснення адміністративної діяльності передбачені в цілому ряді нормативних документів, які її регламентують, у тому числі в законах України «Про громадянство України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про дорожній рух», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»; в окремих постановках Кабінету Міністрів України «Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні» та інших нормативно-правових актах.

Слід зазначити, що на цей час у наукових дослідженнях питанню щодо визначення сутності та змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів не приділялось достатньої уваги. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми визначення правоохоронних органів, державного управління тощо.

У юридичній науці існують різні концепції щодо поняття адміністративної діяльності. Зокрема, даній проблемі присвячені праці В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, О. М. Бандурки, В. О. Заросило, Л. В. Ковалю, В. І. Оліфера, Л. Л. Попова, О. П. Рябенко та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів України.

Метою статті є визначення поняття, видів адміністративної діяльності правоохоронних органів України та виділення їх особливостей.

Термін «адміністративна діяльність» у законодавчому порядку в Україні не визначений. У юридичній літературі існує декілька поглядів на сутність та розуміння цієї категорії. Так, ряд авторів вважає, що головне в адміністративній та управлінській діяльності – це видання нормативних та індивідуальних актів [1, с. 69].

Інші автори визначають адміністративну діяльність як діяльність органів державної виконавчої влади, що спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадського порядку та громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень [2, с. 104–105, 131; 3, с. 12–14]. У юридичній літературі України та країн СНД також поширена думка, що сутністю адміністративної діяльності є реалізація функцій щодо практичного забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки і що вона має свої складники, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-

розпорядчу та адміністративно-юрисдикційну діяльність [4, с. 7; 5, с. 84].

Визначаючи сутність адміністративної діяльності, Л. Л. Попов підкреслює, що це організація і практичне здійснення охорони громадського порядку та громадської безпеки, надання допомоги та сприяння громадянам у реалізації їх прав, свобод та законних інтересів [5, с. 84].

О. П. Рябенко розглядає адміністративну діяльність органів внутрішніх справ, зазначаючи, що це врегульована нормами адміністративного права специфічна, виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень [6, с. 20].

С. М. Тимченко вказує, що адміністративна діяльність податкової міліції, здійснюється у справах про податкові правопорушення. За наявності підстав підозрювати суб'єктів – платників податків у вчиненні адміністративного правопорушення працівники податкової міліції мають право перевіряти у громадян та посадових осіб документи, що посвідчують особу, здійснювати адміністративне затримання, складати протоколи про адміністративні правопорушення, застосовувати інші заходи, передбачені законодавством про адміністративні правопорушення [7, с. 250].

К. Беляков адміністративну діяльність правоохоронних органів визначає як спрямовану на виконання функцій з організації роботи самих структур (вирішення відомчих завдань) і правоохоронних функцій держави, безпосередньо пов'язаних із завданнями попередження і боротьби з правопорушеннями та мають загальносоціальний характер [8].

Таким чином, на підставі аналізу точок зору щодо адміністративної діяльності окремих правоохоронних органів слід надати визначення, яке було б загальним для усіх правоохоронних органів. Для цього проаналізуємо зміст даного поняття.

У своєму змісті адміністративна діяльність має ряд специфічних ознак, котрі виділяють її з поміж інших видів діяльності правоохоронних органів. Перш за все, вона має державно-владний характер. Виконуючи свої адміністративні повноваження від імені держави, працівники правоохоронних органів уповноважені здійснювати нагляд за додержанням установлених правил поведінки, давати юридичну оцінку діям та вчинкам людей, виявляти правопорушення та реагувати на них відповідно до чинного законодавства. Працівники правоохоронних органів у межах своєї компетенції дають обов'язкові для виконання розпорядження

та мають право застосовувати передбачені чинним законодавством заходи примусу.

Адміністративна діяльність правоохоронних органів є підзаконною. Вона здійснюється згідно з приписами законів та інших правових актів і будується відповідно цілей і в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів. Під час здійснення цієї діяльності працівники міліції зобов'язані діяти за правилом: законне все те, що дозволено законом та відповідає його цілям.

Адміністративна діяльність має також виконавчо-розпорядчий характер: її головною метою є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції правоохоронних органів. Разом із тим, для належного здійснення своїх виконавчих функцій вони наділені владними повноваженнями, які передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу.

Однією з найхарактерніших особливостей адміністративної діяльності правоохоронних органів є її профілактична спрямованість. Під час її здійснення вирішуються завдання запобігання вчиненню правопорушень та їх шкідливим наслідкам. Така профілактична спрямованість забезпечується завдяки виявленню та усуненню причин учинення правопорушень та умов, які їм сприяють. Що стосується підзвітності та підконтрольності, то ця риса означає наявність права в окремих державних органів, громадських організацій, народних депутатів та депутатів місцевих рад контролювати дотримання законності в діяльності правоохоронних органів. Підзвітність полягає в тому, що керівники всіх ланок звітують про стан виконання своїх обов'язків.

В. О. Заросило зазначає, що змістом адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (які є правоохоронними органами) є такі складники: адміністративно-управлінська діяльність; адміністративно-наглядова діяльність; адміністративно-розпорядча діяльність та адміністративно-юрисдикційна діяльність [9, с. 13].

Адміністративно-управлінська діяльність полягає в безпосередньому управлінні як усередині системи правоохоронного органу, так і в певній сфері (охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки) шляхом видання наказів, інструкцій, доручень тощо.

Адміністративно-наглядова діяльність за своїм змістом та засобами вираження розглядається як засіб впливу на формування суспільних відносин, процесів поведінки та діяльності людей. Під нею розуміють здійснення уповноваженими та суб'єктами систематичного нагляду за діями й поведінкою людей, їх

юридичною оцінкою з позиції відповідності правовим установкам та припинення правопорушень, а також виявлення протиправних дій та осіб, які їх скоїли. Адміністративний нагляд здійснює організуючий вплив на соціальні взаємозв'язки, які виникають у суспільстві. Він також впливає на посилення самоконтролю та відповідальності громадян і посадових осіб за свої дії та вчинки.

Адміністративно-розпорядча діяльність правоохоронних органів будується на підставі використання засобів державно-владного впливу на суспільні відносини, які виникають у суспільстві, та на дії і вчинки людей.

Здійснення розпорядчих повноважень щодо підпорядкованих органів та організацій є складовою частиною управлінської діяльності в будь-якій галузі. Ці повноваження використовуються для забезпечення цілеспрямованої та узгодженої роботи всіх ланок і частин апарату управління. Забезпечуючи впорядкування зовнішньої сфери стосунків громадян між собою та громадян стосовно владних та інших структур, правоохоронні органи правомочні у межах своєї компетенції давати учасникам адміністративних правовідносин (приватним структурам, громадським організаціям і окремим громадянам) обов'язкові до виконання розпорядження та ставити засновані на законі вимоги.

У процесі адміністративно-розпорядчої діяльності працівники правоохоронних органів можуть застосовувати заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративно-процесуальні заходи.

Важливе місце в адміністративній діяльності правоохоронних органів України належить

адміністративно-юрисдикційній діяльності, сутність якої полягає у розгляді скарг громадян та притягненні до адміністративної і дисциплінарної відповідальності правопорушників тощо.

Проаналізувавши, наведені В. О. Заросилом складники адміністративної діяльності, слід наголосити на тому, що адміністративно-наглядова і адміністративно-розпорядча діяльність за своїм наповненням збігаються з управлінською адміністративною діяльністю і тому не має сенсу їх виділяти. На нашу думку, адміністративна діяльність правоохоронних органів складається з позитивної та юрисдикційної діяльності.

У межах кожного напрямку адміністративної діяльності правоохоронних органів можна виділити окремі підвиди. Так, до позитивної адміністративної діяльності правоохоронних органів можна віднести: контрольно-наглядову діяльність; дозвільну діяльність (у широкому розумінні цього поняття); профілактичну діяльність; управлінську діяльність. До юрисдикційної адміністративної діяльності слід включити: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарні провадження і провадження зі звернень громадян.

Таким чином, адміністративна діяльність правоохоронних органів – це врегульована нормами адміністративного права специфічна, виконавчо-розпорядча та юрисдикційна діяльність з організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень.

Література

1. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина) / Л. В. Коваль – К. : Основи, 1994. – 154 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про міліцію» / [відп. ред. Я. Ю. Кондратьєв, І. П. Голосніченко]. – К. : УАВС, 1996. – 144 с.
4. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник / [под ред. А. П. Коренева]. – М. : Моск. юрид. ин-т МВД России ; Щит-М, 1997. – 346 с.
5. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / [под ред. Л. Л. Попова]. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за заг. ред. О. П. Рябченко]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
7. Тимченко С. М. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / С. М. Тимченко. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 304 с.
8. Беляков К. Деякі питання інформаційної політики правоохоронних органів України у період інформатизації [Електронний ресурс] / Костянтин Беляков. – Режим доступу : <http://www.crime-research.ru/library/beliakov.htm>.
9. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович. – К., 2002. – 250 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2009

Анотації

Розглянуто адміністративну діяльність правоохоронних органів. Надано авторське визначення та виділено основні напрямки такої діяльності.

Рассмотрена административная деятельность правоохранительных органов. Предложено авторское определение и выделены основные направления такой деятельности.

Administrative activity of law enforcement agencies is researched. The author offers to define and separate the main directions of such activity.

УДК 351.741

М. П. БУКІН,

проректор по службі

Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Особливості правового статусу органів державної влади, які виконують державні функції та завдання і до яких, безперечно, належать органи внутрішніх справ, обумовлюють й особливий характер державно-службових правовідносин громадян, котрі в них проходять службу. Це повною мірою стосується і працівників оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, на яких покладено виконання завдань із пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України (ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [1]. Це завдання є *загальним* для оперативно-розшукових підрозділів різних правоохоронних відомств (Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, органів державної податкової служби тощо). Що стосується *спеціальних* завдань оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, то вони визначені у Законі України «Про міліцію», серед яких: захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьба із правопорушеннями, запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень [2]; а також у цілій низці відомчих нормативно-правових актів, які визначають загальні положення оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України. Завдання оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ можуть бути і *спеціалізованими*, що залежить, насамперед, від об'єкта (предмета) та напрямку їх

правоохоронної діяльності (протидія організованій злочинності, економічній злочинності, незаконному обігу наркотиків, злочинам, пов'язаним з торгівлею людьми тощо).

Необхідно зазначити, що комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ раніше не проводилось. Частково до цих питань звертались такі науковці, як М. І. Ануфрієв, П. П. Андрушко, О. М. Бандурка, В. І. Басков, О. Ф. Долженков, К. К. Горяїнов, В. С. Овчинський, О. Ю. Шумилов, Л. П. Скалосуб, Ю. В. Трунцевський, В. В. Шендрик, А. М. Юрченко, що дає підстави зробити висновок про міжгалузевий характер цієї проблематики. Разом із тим, багато питань, пов'язаних із проходженням служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, залишаються дискусійними та не розробленими на науковому рівні, що обумовлює *актуальність* обраної тематики наукового пошуку.

Необхідно констатувати, що сьогодні в науковій та навчальній літературі основну увагу приділяють лише окремим напрямкам (елементам, процедурам) проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, те ж саме стосується й відповідного законодавства. Натомість у сфері проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів ОВС існують теоретичні, правові та організаційні проблеми, зволікання з вирішенням яких завдає значної шкоди кадровому корпусу органів та підрозділів кримінальної міліції. Насамперед це стосується потрапляння до оперативно-розшукових підрозділів осіб без необхідних