

О ЕВРОПЕЙСКОМ ПРАВОВОМ ОПЫТЕ В РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА ОБЖАЛОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Лученко Д. В.

Статья посвящена рассмотрению основных тенденций развития в европейском праве и праве европейских стран института обжалования решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий. Анализируются стандарты правового регулирования судебного и административного обжалования.

Ключевые слова: европейские стандарты правового регулирования, обжалование в административном праве, административно-правовой спор, административная юстиция.

ABOUT EUROPEAN LEGAL EXPERIENCE IN DEVELOPING OF APPEAL IN ADMINISTRATIVE LAW

Luchenko D. V.

The article is devoted to researching of main trends of developing of appeal of administrative acts in European law and law of European states. Standards of judicial and extrajudicial appeal are analyzed.

Key words: European standards of legal regulation, administrative appeal, legal conflict, administrative justice

Надійшла до редакції 18.07.2012 р.

УДК 342.9:351.746.1(477)

Р. М. Ляшук,

канд. юрид. наук

Національна академія Державної прикордонної

служби України ім. Б. Хмельницького,

м. Хмельницький

ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядаються поняття і види форм діяльності відділів прикордонної служби, проаналізовано їх класифікації. В результаті вивчення наукових робіт сформульована авторська дефініція поняття «форм діяльності відділів прикордонної служби».

Ключові слова: форми діяльності, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, охорона державного кордону

У процесі своєї діяльності відділи прикордонної служби (далі – ВПС) використовують різні форми роботи, зумовлені різноманітністю завдань, обстановкою й умовами їх здійснення.

Але жодна з них не може відігравати універсальну роль, бути єдиним засобом виконання тих чи інших завдань. Форма виражає способи функціонування й розвитку будь-якої системи.

Ось чому важливе значення має правильний вибір форми діяльності, використання в кожному випадку найбільш ефективної у виникаючих умовах.

Незважаючи на те, що в юридичній і в управлінській літературі дослідженню форм діяльності приділено достатньо уваги, серед фахівців і вчених бракує однозначного погляду на поняття й види форм діяльності ВПС, що і є метою даної публікації.

Приступаючи до досягнення поставленої мети, розкриємо зміст поняття «форма». Цей термін маючи декілька значень, використовується в різноманітних сферах людської діяльності. Він походить від латинської «forma», тлумачиться по-різному, але нас цікавлять тільки деякі трактування, а саме: (1) зовнішній вигляд, зовнішній обрис речі, дії тощо або зовнішнє вираження певного змісту; (2) устрій, вид, тип, структура будь-чого, система організації утворень або процесів, а також порядок чогось [27, с. 294]. Етимологічно ж слово «форма» означає спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація й зовнішнє вираження [11, с. 1243].

В адміністративно-правовій літературі існують різні точки зору щодо визначення поняття «форми діяльності». Наприклад, Ю. П. Битяк і В. В. Зуй, розглядаючи форми адміністрування,

зазначають, що це зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів і посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі їх державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію їх функцій [7, с. 91].

В. В. Богуцький під формою діяльності розуміє зовнішнє вираження конкретних дій, що виконуються в процесі виконавчої й розпорядчої діяльності [8, с. 1].

В. Б. Авер'янов пропонує наступне тлумачення формам діяльності держави: це «відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади» [17, с. 277].

Заслугує на увагу думка Ф. В. Бортняка, який під цим поняттям має на увазі будь-яке зовнішнє вираження дій державних органів, що здійснюються в межах покладених на них функціональних обов'язків щодо виконання поставлених завдань [9, с. 11].

М. І. Єропкін запропонував наступне трактування форм діяльності: це організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління, які здійснюються з метою практичного виконання поставлених перед ним завдань [2, с. 55].

А. І. Хальота сформулював форми діяльності органів внутрішніх справ, як правові й ор-

ганізаційні конкретні дії, що здійснені цими органами з метою створення сприятливих умов для реалізації конкретного завдання [26, с. 15]

Н. А. Железняк розглядає цю категорію як більш-менш однорідні групи зовнішньо виражених дій, спрямованих на забезпечення виконання функцій щодо здійснення державної правової політики [15, с. 9].

На думку І. Ф. Фісенко, конструкція «форми правоохоронної діяльності» – це однорідні за своїм характером і правовою природою дії, які мають зовнішнє вираження й за допомогою яких забезпечується здійснення правоохоронних функцій [25, с. 131]

Загалом же багато правознавців-адміністративістів форму діяльності (в широкому аспекті) інтерпретують як зовнішній практичний прояв функцій державних або громадських організацій у конкретних діях [18, с. 196-209].

Б. М. Марченко сформулював поняття «форми адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України» (далі – ДПСУ) як зовнішні прояви конкретних дій її служб і підрозділів, а також посадовців, у процесі яких реалізуються поставленні перед ними завдання й функції [19, с. 10].

У теоретичному плані адміністративісти часто використовують поняття «напрямок діяль-

ності» й «форма діяльності» у одному й тому ж значенні. Так, А. О. Кармолицький щодо діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення громадського порядку виділяє наступні форми: (а) адміністративну, (б) оперативно-розшукову, (в) кримінально-процесуальну і (г) діяльність по виконанню кримінальних покарань у виді позбавлення волі [5, с. 623]. А. В. Сєрьогін і Ю. П. Соловей, підтримуючи думку М. І. Єропкина, з точки зору правової характеристики виділяють 3 напрямки діяльності – адміністративну, оперативно-розшукову й дізнання [Див.: 23, с. 114; 3, с. 14].

Вищезазначені позиції науковців, які намагалися сформулювати досліджуване поняття, можна розподілити на 2 групи. Представники першої під формами діяльності в загальному вигляді мають на увазі зовнішній вигляд службових дій; другої – форми діяльності державних органів визначають як зовнішнє вираження їх однорідних дій. Як бачимо, в обох випадках форми діяльності пов'язані зі здійсненням дій службових або однорідних. За своєю сутністю обидва підходи вважаємо правильними, оскільки серед інших значень слово «форма» має й таке – «зовнішній вигляд чогонебудь» [27, с. 294]. Ось чому, якщо вона знаходить свій прояв

через виконання певних дій, то необхідно зробити висновок, що в схематичному вигляді форми діяльності ВПС можна уявити як сукупність дій, що мають зовнішнє вираження.

Спираючись на перелічені вище поняття, конструкцію «форми діяльності ВПС» ми пропонуємо розуміти як організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій, які здійснюються з метою практичного виконання покладених на них завдань і функцій. Таким чином, форми діяльності ВПС показують, як практично здійснюється їх оперативно-службова діяльність.

Форми адміністративної діяльності ВПС покликані забезпечити найбільш доцільне виконання своїх функцій. Оскільки за допомогою цих форм практично реалізуються функції, вони є зовнішнім проявом діяльності, способом відбиття змісту діяльності ВПС у конкретних умовах [20, с. 46].

З розвитком адміністративного права дедалі ширшого змісту набувають питання стосовно видів форм діяльності. Серед учених і фахівців адміністративного права загально-визнаним є те, що ці форми поділяються на внутрішні й зовнішні. Під внутрішньою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури. Зовнішня – це зовнішній вигляд

об'єкта, що віддзеркалює й забезпечує його зв'язок з іншими явищами [Див.: 4, с. 90; 6, с. 20]. Форми внутрішньої діяльності ВПС використовуються для вирішення управлінських, організаційно-структурних і штатних питань, налагодження діловодства, керівництва працівниками, структурними підрозділами всередині самого підрозділу й управління підрозділами нижчого рівня. Форми зовнішньої діяльності спрямовані на взаємодію з оточуючим середовищем з метою забезпечення виконання покладених на ВПС завдань і функцій [13, с. 80].

Аналіз форм діяльності показав, що чимало вчених поділяють їх на правові й неправові [Див.: 14, с. 11; 9, с. 11; 7, с. 92]. Цей поділ має певний сенс, хоча терміни визначені не зовсім коректно: обидві форми регулюються нормами права. Коли йдеться про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – створення або внесення змін до правового режиму, породження, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки мають місце при виданні актів управління, укладанні угод, здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади. Неправові форми не мають таких наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на

вирішення тактичних та оперативних завдань внутрішньої діяльності. Але якщо підґрунтя правових і не правових форм єдине, то, можливо, доцільніше було б вживати таке трактування (відповідно): «форма, що має юридичні наслідки» й «форма, що не має юридичних наслідків» [Див.: 21, с. 26, 27; 9, с. 12].

Вважаємо, що всі форми діяльності – правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів тощо) й неправові (організаційні, матеріально-технічні дії, наради, семінари тощо) – в певному розумінні є правовими, тому що мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах і приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати й застосовуватися на практиці. Правове начало, так чи інакше існує в будь-якої з названих форм, незалежно від того, до яких (правових чи неправових) її слід віднести. Звичайно, це не означає відсутності розбіжностей між ними [12, с. 231, 232]. Деякі науковці вважають, що неправові форми діяльності державних органів полягають у здійсненні організаційних дій і матеріально-технічних операцій [Див.: 26, с. 15; 15, с. 9; 7, с. 92].

Під організаційною формою діяльності державного органу слід розуміти внутрішній його устрій (побудову), що включає

взаємопов'язані і взаємодіючі структурні підрозділи (посадові особи), між якими у встановленому порядку розподілені функції й повноваження, а також відповідальність за результати їх виконання [9, с. 11].

О. П. Рябченко, Ф. В. Бортняк і С. М. Гусаров серед форм діяльності державних органів виділяють структурні та процесуальні [Див.: 21, с. 20; 9, с. 11; 14, с. 11]. Структурні характеризують діяльність структурних підрозділів ВПС, процесуальна форма виражається у зовнішньому прояві послідовної діяльності ВПС, що сприяє фактично повному виконанню завдань з охорони кордону [9, с. 12].

Термін «процес» трактується як послідовна зміна явищ, станів у розвитку чогось, як сукупність послідовних дій для досягнення певного результату [24, с. 1071]. Тому його можна розуміти і як діяльність, що має свою внутрішню структуру, побудовану на засадах послідовності змін окремих дій. Отже, процес діяльності ВПС – категорія динамічна.

В. М. Самсонов, підтримуючи доволі поширену в адміністративно-правовій літературі точку зору, вирізняє форми діяльності зовнішні і процесуальні, причому процесуальна є комплексним утворенням, що охоплює всі форми діяльності [22, с. 37].

Як підкреслюють науковці, загально визнаної класифікації форм діяльності ВПС не існує [1, с. 134]. У загальній же своїй структурі вони не набагато відрізняються від інших форм діяльності ДПСУ. У зв'язку із цим, з настанням правових наслідків ВПС здійснюють адміністративну діяльність у правових і не правових формах.

Основними формами оперативно-службової діяльності відділів є прикордонна служба, прикордонний контроль та оперативно-розшукова діяльність. Під час виконання завдань з охорони кордону відділом можуть використовуватись інші форми оперативно-службової діяльності, визначені нормативними актами Адміністрації ДПСУ [16, с. 6].

У правових формах діяльності ВПС відповідним чином оперує правом для виконання своїх завдань і функцій. Б. М. Марченко виокремлює такі підвиди правових форм діяльності ВПС, як (а) видання індивідуальних актів управління і (б) здійснення юридично значущих дій, що складаються з регулятивної, контрольної, правоохоронної та реєстраційної діяльності [19, с. 10, 11]. На нашу думку, ці підвиди правових форм діяльності ВПС здійснюються в ході реалізації зовнішніх форм діяльності – прикордонної служби, прикордонного контролю й оперативно-розшукової діяльності.

Серед форм діяльності ВПС, які умовно можна назвати не породжуваними юридичних наслідків, може бути виокремлено 2 її підвиди: проведення організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій [19, с. 11]. За своєю суттю це є внутрішня діяльність ВПС.

Правові форми діяльності ВПС доцільно класифікувати за такими ознаками, як зміст останньої, цілеспрямованість і спосіб вираження.

За змістом діяльності правові форми поділяються на нормотворчі і правозастосовні. Нормотворчу діяльність ВПС не здійснює; їх правозастосовна діяльність полягає в діях ВПС щодо використання норми права (наприклад, складання прикордонниками, які здійснюють охорону державного кордону України, протоколів про адміністративне правопорушення, а в названих КУпАП випадках – винесення постанови про накладення стягнення) [10, с. 24].

Правозастосовна форма діяльності ВПС залежно від характеру управлінських рішень, що стосуються видачі будь-яких дозволів, у свою чергу, поділяється: (1) на регулятивну – вирішення конкретних справ організаційного, управлінсько-розпорядчого характеру (приміром працівники ВПС можуть викликати в підрозділ громадян для

з'ясування обставин, пов'язаних з правопорушеннями у сфері охорони державного кордону України та ін.) і (2) правоохоронну – охорона особистості, її прав і свобод, захист законних інтересів громадян, державних органів, громадських організацій, підприємств та установ на державному кордоні України та ін. [10, с. 24].

За цілеспрямованістю діяльності ВПС (метою використання) розрізняють правові форми: (а) внутрішні – для здійснення внутрішньо-організаційної діяльності (вирішення штатних питань, керівництво працівниками, спеціальними приміщеннями для тримання затриманих, службою дільничних інспекторів прикордонної служби та іншими підрозділами тощо) й (б) зовнішні – використовуються з метою забезпечення виконання покладених на ВПС завдань і функцій (наприклад, охорона державного кордону, запобігання правопорушенням і припинення злочинів безпосередньо в пунктах пропуску через державний кордон України) [10, с. 24, 25].

За способом вираження існують такі правові форми діяльності ВПС: (а) письмові – індивідуальний акт-документ (приміром,

постанова про накладення адміністративного стягнення за вчинене правопорушення), (б) усні – накази, вказівки, розпорядження, команди тощо і (в) конклюдентні – це регулюючі жести прикордонників у відповідних випадках, сигнали, застосування зброї для подання сигналу тривоги або виклику допомоги та ін. [10, с. 25].

Різноманітність завдань, що вирішуються у процесі адміністративної діяльності ВПС, призводить до використання в ній різних форм.

З огляду на наведене зробимо деякі висновки.

Форми діяльності ВПС – це організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій, які здійснюються ВПС з метою практичного виконання покладених на них завдань і функцій. Форми діяльності не є усталеними, вони можуть змінюватись залежно від обставин виконання ВПС своїх функцій. Усі форми діяльності ВПС є правовими; їх доцільно поділяти на зовнішні і внутрішні, які, у свою чергу, можуть бути, структурними і процесуальними.

У подальшому необхідно дослідити зміст і способи діяльності ВПС в процесі застосування різних форм.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: підруч. // за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 2. Административное право: учебник / под ред. М. И. Еропкина. – М.: Юрид. лит., 1971. – 416 с. 3. Административное право России: Особ. ч.: учебник / отв. ред. Бахрах Д. Н. – М. Изд-во БЕК, 1997. – 330 с. 4. Административное право Украины: Общ. ч: учеб. пособ. – Харьков: ООО «Одиссей», 1999. – 224 с. 5. Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий,

- Ю. М. Козлов. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – 672 с. **6.** Бахрах Д. Н. Форма государственного управления / Д. Н. Бахрах // Сов. гос-во и право. – 1983. – № 4. – С. 20-27. **7.** Битяк Ю. П. Административное право Украины. консл. лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х., Націон. юрид. акад. України, 1996. – 160 с. **8.** Богуцкий В. В. Акты государственного управления: текст лекций / В. В. Богуцкий. – Харьков: Изд-во «СПАРТАК», 1996. – 20 с. **9.** Бортняк Ф. В. Формы та методи діяльності державної виконавчої служби: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ф. В. Бортняк. – К., 2008. – 18 с. **10.** Ведерніков Ю. А. Административное право Украины: навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарлупа. – К.: Центр навч. літер., 2005. – 336 с. **11.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. Т. В. Бусел. – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с. **12.** Габричидзе Б. Н. Российское административное право: учебник / Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеєв. – М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРАМ, 1998. – 622 с. **13.** Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Грохольський Володимир Людвигович. – Х., 2004. – 425 с. **14.** Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. М. Гусаров. – Х., 2002. – 16 с. **15.** Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. А. Железняк. – К., 2005. – 15 с. **16.** Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України: Ч. 1 (відділ прикордонної служби): наказ Адміністрації ДПС України від 29.09.2009 р., № 1040. – Хмельницький: Вид-во Нац. акад. Держ. прикордон. служби України, 2010. – 176 с. **17.** Киримов Д. А. О предмете и содержании науки управления / Д. А. Киримов // – М.: Правоведение, 1967. – № 5. – С. 275-278. **18.** Колпаков В. К. Административное право Украины: підруч. / В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. **19.** Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Б. М. Марченко. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с. **20.** Марченко Б. М. Поняття та зміст адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України / Б. М. Марченко // Право і суспільство: – Дніпропетровськ: ВВПЗ «Дніпропетр. гуманіст. ун-т», 2009. – № 4. – С. 44-48. **21.** Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: моногр. / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с. **22.** Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа: учебник / В. Н. Самсонов. – Х.: Основа, 1991. – 120 с. **23.** Серегин А. В. Основные направления деятельности советской милиции // Основы административной деятельности органов внутренних дел: под ред. Ф. С. Разаренова. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 109-138. **24.** Советский энциклопедический словарь / ред. А. М. Прохоров. – [Изд. 4-е]. – М.: Сов. энцикл., 1988. – 1600 с. **25.** Фісенко І. Ф. Форми правоохоронної діяльності з охорони правопорядку / І. Ф. Фісенко // Південноукраїнський правничий часопис: Зб. наук. пр. / гол. ред. О. Ф. Долженков. – О.: Вид-во Одес. держ. ун-ту внутр. справ, 2008. – № 1. – С. 129-131. **26.** Хальота А. І. Конституційні особисті права та свободи людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. І. Хальота. – К., 2004. – 21 с. **27.** Юридична енциклопедія: [В 6-ти т.] / голов. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6: Т-Я. – 736 с.

К ВОПРОСУ О ФОРМАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛОВ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ

Ляшук Р. Н.

В статье рассматриваются понятие и виды форм деятельности отделов пограничной службы, проанализированы их классификации. В результате изучения научных работ сформулирована авторская дефиниция понятия «форм деятельности отделов пограничной службы».

Ключевые слова: формы деятельности, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, охрана государственной границы.

THE FORM OF THE FRONTIER BORDER SERVICE DIVISION

Lyashuk R. N.

In the article the concept and types of modalities departments Border Service, analyzed their classification. A study of the author's papers stated definition of «modalities border service departments.»

Key words: form of, border service division, State Border Guard Service of Ukraine, border protection.

Надійшла до редакції 10.08.2012 р.

УДК 342.95:316.35

С. А. Трофімов,
канд. юрид. наук, доцент
Кримський юридичний інститут
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

**СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА
АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті аналізується загальна структура людської діяльності й обґрунтовується можливість її застосування з огляду на необхідність розроблення теоретичних підвалин антитерористичної діяльності.

Ключові слова: людська діяльність, структура людської діяльності, терористична діяльність, антитерористична діяльність.

Будь-яке явище виникає, розвивається і зникає за певними загальними характеристиками. Сфера злочинної діяльності не є винятком, бо й вона функціонує за правилами, характерними для будь-якого різновиду людської діяльності. Такі властивості притаманні в силу суб'єктного складу останньої, адже її суб'єктом виступає конкретний певний індивід, який підкорюється загальним правилам життя, закладеним природою.

Окремими проблемами людської діяльності займалися такі вчені, як О. О. Гапон, Ю. М. Денисова, М. С. Каган, В. М. Карандашев, М. С. Кветной, О. М. Леонт'єв, Б. Ф. Ломов, Ю. П. Платонов, Д. Є. Фролов, Б. В. Шагієв, Ю. Б. Шилова й низка інших вітчизняних і зарубіжних науковців. Їх напрацювання і створюють загальну теоретичну базу характеристик людської діяльності, яку слід використовувати у