

4. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20 (із змінами та доповненнями). 5. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. М., 1987. 6. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. Х., 2001.

Надійшла до редколегії 15.11.01

М.О. Тучак

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ

Конституційно закріплена необхідність забезпечення у діяльності уповноважених державних органів і їх посадових осіб пріоритету прав і свобод людини вимагає збалансованості у визначенні форм адміністративної діяльності та у їхньому застосуванні. З одного боку, владний, імперативний характер адміністративної діяльності зумовлює її жорстку регламентацію, а з іншого, – необхідно обмежити коло тих відносин, які жорстко регламентовані адміністративно-правовими нормами. Наприклад, у процесі профілактики злочинів або правопорушень, скоєних на адміністративній дільниці, має бути чітко визначений перелік осіб, щодо яких здійснюється профілактика, підстави взяття їх на облік, а також низка заходів і засобів, які запроваджує дільничний інспектор. Усе це має бути визначене в законі, але пряме застосування цих заходів і засобів, а також питання взаємодії із громадськістю, законом не передбачене. Тим самим, дільничний інспектор набуває права вибору щодо застосування тієї або іншої форми з метою виконання службових обов'язків.

В умовах розбудови демократичної, правової держави виникає потреба у нових формах організації діяльності дільничних інспекторів:

- створення умов, які б сприяли плідній праці, проявленню ініціативи;
- розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень щодо прийняття рішень щодо конкретних справ, у тому числі про правопорушення, за заявами і скаргами громадян;
- менш жорстка регламентація організаційних заходів (планування діяльності чинними нормативними актами, регламентоване складання їх на місяць і, можливо, на кожний день. Але іноді виникають ситуації, які потребують від дільничного інспектора узгодження дій, передбачених планами, які складають інші органи і підрозділи внутрішніх справ у зовсім інші терміни. Таким чином, виникають проблеми щодо забезпечення ефективної взаємодії між різними органами і підрозділами внутрішніх справ, що негативно впливає, зрештою, на виконання спільного для усіх структурних одиниць завдання – боротьби зі злочинністю);
- скорочення непродуктивних витрат часу на ведення службової документації.

Визначення поняття форм адміністративної діяльності дільничних інспекторів і їх наукова класифікація тісно взаємозв'язані з поняттям і класифікацією форм діяльності органів державного управління й адміністративної діяльності міліції. На жаль, у юридичній літературі ця проблема

розроблена ще недостатньо. Існують різні підходи до визначення самого поняття форм управлінської діяльності та їхньої класифікації.

Підкреслюючи різноманітність існуючих понять форм управлінської діяльності, варто відзначити, що вони визначаються як: способи вираження її змісту; способи здійснення, виявлення і вираження методів управління; зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях; зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах; зовнішнє виявлення управлінської діяльності [1, с.99]. Існує думка і про те, що форми показують, якими шляхами, конкретними діями здійснюється адміністративна діяльність. З цього приводу гадаємо, є справедливою думка Ю.М.Козлова щодо форми управлінської діяльності як практичного вираження конкретних дій органів і інших суб'єктів управління [2, с.26].

Таким чином, виділяють такі форми управлінської діяльності: адміністративно-наглядова, адміністративно-юрисдикційна, адміністративно-профілактична. Адміністративні ж (індивідуальні) акти, як і здійснення співробітниками міліції інших юридично значимих дій, вважають юридичним вираженням названих вище форм адміністративної діяльності в процесі практичного здійснення охорони громадського порядку. У адміністративних актах і інших юридично значимих діях співробітників міліції практично реалізуються державні повноваження цих осіб. Ці індивідуальні акти – юридичне вираження виконавчо-розпорядчої діяльності співробітників міліції, застосування ними норм права в конкретних випадках. Ці акти – дії відносять до засобів механізму адміністративної діяльності міліції, у тому числі і дільничних інспекторів [3, с.100–101].

Разом з тим, таке уявлення про форми адміністративної діяльності носить у собі подвійний зміст: з одного боку, названі форми є засобами адміністративної діяльності (зокрема, адміністративний нагляд визначають як попереджувальний захід) а, з іншого, – конкретними діями, за допомогою яких така діяльність здійснюється [4, с.114].

Підтримує позицію Ю.М. Козлова і В.М. Макачук, який сформулював поняття форми адміністративної діяльності міліції. Це поняття є основою поняття форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. Вона визначена як зовнішній вираз змісту адміністративної діяльності дільничних інспекторів, організаційно-правове вираження їх конкретних однорідних дій з попередження та припинення проступків, організації та забезпечення громадського порядку.

Разом з тим, є й інша думка – І.П. Голосніченка, який під формою адміністративної діяльності ОВС розуміє однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [5, с.103].

Підсумовуючи наведені точки зору, можна дійти висновку, що під формою адміністративної діяльності слід розуміти адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактичну діяльність, і, в зв'язку з цим, прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значимих

дій, з метою забезпечення охорони громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби із злочинами і іншими правопорушеннями.

Для з'ясування питання щодо класифікації форм адміністративної діяльності дільничних інспекторів є важливим аналіз основних концепцій вчених-адміністративістів при дослідженні форм виконавчо-розпорядчої діяльності, у тому числі, адміністративної діяльності міліції.

Форми діяльності в сфері державного управління розрізняють в залежності від їх характеру, змісту і правових наслідків. Наприклад, І.І. Євтіхiev запропонував класифікацію форм управлінської діяльності, зв'язавши їх безпосередньо з діями органів управління і посадових осіб [6]: а) матеріально-технічні операції; б) організаційні заходи; в) цивільно-правові угоди; г) заходи примусу; д) акти державного управління. Пізніше різні пропозиції щодо класифікації форм зробили І.П. Голосніченко, Є. Старостяк, Ц.А. Ямпольская, Ю.М. Козлов, В.І. Попова, В.М. Манохін, В.І. Новосьолов, Д.Н. Бахрах, Р.Ф. Васильев і ін. Зокрема, І.П. Голосніченко виділяє такі форми адміністративної діяльності [7]: видання актів органів внутрішніх справ, укладення договорів, інші юридично значимі дії [7, с.104].

Найбільш розповсюдженою є класифікація форм на правові та не правові. Дільничні інспектори міліції застосовують обидві форми. Вони відрізняються одна від другої тільки їм властивими ознаками.

До правових форм, з однієї сторони, відносять як нормативні й індивідуальні акти управління, так і всю організаційну діяльність [8, с.149], громадсько-організаційні заходи, матеріально-технічні дії [9, с.16]. З іншого боку, під правовими формами адміністративної діяльності розуміються тільки нормативні й індивідуальні акти управління, а всі інші форми розглядаються як організаційні дії не правового характеру [10, с.166], і які взагалі не мають відношення до форм адміністративної діяльності (І.І. Євтіхiev).

Приведені вище позиції показують, що розуміння в юридичній літературі правових і не правових форм адміністративної діяльності неоднозначне. У зв'язку з цим особливого значення набуває більш глибоке дослідження їхнього змісту.

Правові і не правові форми відрізняються одна від одної тільки їм властивими ознаками, зокрема, наявність або відсутність правових наслідків. Так, В.М. Безденежних визначає, що до категорії юридичних дій не відносяться ті дії державних органів, які, хоча і відбуваються під час здійснення їхніх повноважень, але безпосередньо не тягнуть за собою юридичних наслідків, здійснюються не з метою установити норми права, покласти на кого-небудь юридичні обов'язки чи надати права, не вносять змін до правових відносин і безпосередньо їх не торкаються [11, с.103]. Таку ж позицію обґрунтовує Коренев А.П. Він вважає, що вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності щодо здійснення покладених на них функцій. В одних випадках такі дії спричиняють юридичні наслідки, в інших – ні.

Таким чином, не правові форми, хоча і пов'язані з компетенцією відповідного суб'єкта управління, однак цей зв'язок не носить безпосередній характер тому, що нормами права, у даному випадку, регламентується

тільки загальна процедура здійснення цих дій. «Не правові форми управлінської діяльності – це повсякденні і різноманітні її прояви, позбавлені юридичної оболонки і наслідків» [5, с.118]. Багатьма авторами справедливо, як на наш погляд, відзначається тенденція щодо розвитку не правових форм. Їх часто називають, організаційними. Ми вважаємо справедливою думку В.М. Макаручука, який наполягає, що всі форми адміністративної діяльності мають, насамперед, організаційний характер тому, що використовуються у сфері державно-управлінської діяльності [3, с.103].

Залишається дискусійним питання про правову природу договорів на охорону об'єктів міліцією. Однак їх укладання і виконання не є функцією дільничних інспекторів, тому зазначена проблема виходить за межі досліджуваної теми.

Правові (мають юридичні наслідки) – класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження.

За змістом, правові форми підрозділяються на:

- нормотворчу (суб'єкти адміністративної діяльності використовують дану форму у межах своєї компетенції. Наприклад, розпорядження старшого дільничного інспектора щодо виконання дільничними інспекторами та їх помічниками, поставлених завдань);

- правозастосовчу (полягає в діях суб'єктів щодо застосування норми права. Наприклад, винесення дільничним інспектором постанови про накладення стягнення).

У залежності від справ і характеру управлінських рішень, які стосуються видачі будь-яких дозволів, правозастосовча форма, у свою чергу, підрозділяється на:

- регулятивну (вирішення конкретних справ організаційного, управлінсько-розпорядчого характеру. Наприклад, доручення дільничному інспектору міліції й ін.);

- правоохоронну (охорона особистості, її прав і свобод, захист законних інтересів громадян, державних органів, громадських організацій, підприємств і установ і ін.).

За цілеспрямованістю (цілями використання) правозастосовчі (регулятивна і правоохоронна) форми адміністративної діяльності дільничного інспектора міліції підрозділяються на:

- внутрішні (для здійснення внутрішньо-організаційної діяльності: вирішення штатних питань, ведення діловодства, керівництво помічниками дільничного інспектора, а також для вирішення питань матеріально-технічного й іншого забезпечення адміністративної діяльності);

- зовнішні (використовують з метою забезпечення виконання покладених на суб'єктів адміністративної діяльності задач і функцій).

До не правових форм адміністративної діяльності міліції:

- форми вираження організаційних дій (вивчення, узагальнення позитивного досвіду роботи, навчання виконавців, інструктаж, нарада, надання практичної допомоги й ін.);

- форми вираження матеріально-технічних дій (підготовка довідок і звітів, діловодство, розмноження документів і ін.).

За способом вираження правозастосовчі форми адміністративної діяльності (регулятивні і правоохоронні, внутрішні і зовнішні) підрозділяються на:

- письмові (індивідуальний акт-документ, наприклад, постанова про накладення стягнення);
- усні (накази, вказівки, розпорядження, команди й ін.);
- конклюдентні (регулюючі жести дільничного інспектора міліції у визначених випадках, сигнали-свистки, застосування зброї для подання сигналу тривоги або виклику допомоги і т. ін.).

За формою видання адміністративні акти ОВС, які регламентують діяльність дільничних інспекторів міліції та які вони мають право приймати, поділяються на письмові й усні.

Письмова форма характерна для більшості актів, оскільки вона дозволяє більш повно й чітко сформулювати їх зміст, полегшити контроль за законністю з боку вищих органів, а громадянам надає можливість їх оскаржити. У письмовій формі видаються акти з кадрових та фінансових питань забезпечення діяльності дільничних інспекторів міліції. Такого ж оформлення потребують постанови, наприклад, про накладання штрафу за появу в громадських місцях у п'яному вигляді, придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього виготовлення.

Одним із основних письмових актів дільничного інспектора міліції є протокол про адміністративне правопорушення. Він також є єдиним приводом для розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення.

У випадках, коли норми права не вимагають обов'язкового письмового оформлення адміністративних актів ОВС, вони можуть прийматися в усній формі. Ці акти більш оперативні тому, що при їх оформленні не потрібно багато часу. Більшість таких актів має форму розпоряджень. Вони постійно застосовуються при вирішенні питань внутрішньої організаційної діяльності. Але дільничні інспектори використовують усні акти і при припиненні правопорушень у громадських місцях.

Таким чином, форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції здійснюються як кількісно, так і якісно. Насамперед, змінюється сутність і характер їхнього застосування. Такі зміни об'єктивно обумовлені процесом розбудови України як демократичної правової держави.

Список літератури: 1. Макаруч В.Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции: Дис...канд.юр.наук. М., 1992. 2. Козлов Ю.М. Понятие формы управленческой деятельности// Методы и формы государственного управления. М., 1977. 3. Макаруч В.Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции: Дис...канд.юр.наук. М., 1992. 4. Голосніченко І.П. Переконавання та примус в адміністративній діяльності міліції // Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. К., 1995. 5. Форми адміністративної діяльності // Адміністративна діяльність ОВС. Підручник. К., 1995. 6. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: Автореф... дис. д-ра юрид. наук. М., 1948. 7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. К., 1995. 8. Попова В.И. К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией // Сб. Вопросы административного права на современном этапе. 1963.

9. Старосьяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959. 10. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. Изд. АН СССР. М., 1954. 11. Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции.: Дисс... канд.юрид.наук. М., 1968. 12. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Попова ЛЛ. М., 1987. 13. Макачук В.Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции / Дис...канд.юрид.наук. М., 1992.

Надійшла до редколегії 07.10.01

М.І. ЛОГВИНЕНКО

ОСНОВНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА СВОБОДУ МАНІФЕСТАЦІЙ

Реалізація права громадян на свободу маніфестацій передбачає не тільки різну мету проведення маніфестацій, але і велике розмаїття форм. Як радянська, так і українська державно-правова наука і практичне законодавство й дотепер фактично не дали характеристики основним формам реалізації права громадян на свободу маніфестацій. Виняток становить робота «Основи адміністративного права» А.Ф. Євтихієва ще 1925 р. видання, у якій у залежності від характеру зібрань вони підрозділялися на натовп – випадкові збори, сходку – нелегальні збори, власне збори – якщо вони влаштовувалися легально з осіб, що мешкають у визначеній місцевості, і з'їзд або конференцію – якщо збори влаштовувалися з осіб, які проживають у різних місцевостях [1, с.219–220]. Однак такий підхід, заснований на зовнішніх ознаках, навряд чи відповідає вимогам сучасної правової науки.

Наприкінці 80–х років ХХ ст. з'явилися статті російських вчених Ю.І. Скуратова «Свобода зборів, мітингів і демонстрацій» [2] і В.Гущина «Демонстрації, походи, мітинги» [3, с.113], у яких зроблена спроба розглянути зміст основних форм реалізації права громадян на свободу маніфестацій. Останнім часом ця проблема порушувалася в роботах українських правознавців М.Буроменського [4], В.Поліщука [5], О.Кононенка [6] та ін. Досліджується дане питання й у літературі навчального характеру з конституційного та адміністративного права [7].

Більшість учених виходять з того, що збори – це захід, що відбувається у приміщенні, а не під відкритим небом, як мітинги і демонстрації. Вони однаково вказують на мету зборів – обговорення і вирішення певного кола питань. Однак при визначенні цього кола впливають істотні розбіжності. В.Гущин використовує розпливчате формулювання – «які-небудь питання», що на практиці може привести до перетворення зборів на нескінченний у часі і некерований захід. Ю.Скуратов же цілком справедливо вказує, що в це коло питань повинні увійти «питання державного і суспільного значення». Проте, коли у даному випадку мова йде про реалізацію політичної волі, то не можна визнавати це формулювання вичерпним. Очевидно, збори громадян правомочні обговорювати будь-які питання, крім заборонених законом, але, щоб не перетворити збори в безкінечну говорильню, варто обмежити перелік цих питань порядком денним, затвердженим са-