

УДК 342(9).477

Сергій ГУСАРОВ

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
заслужений юрист України,
ректор Академії управління МВС

ВИДАННЯ АКТІВ УПРАВЛІННЯ ЮРИСДИКЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто питання щодо видання нормативно-правових актів юрисдикційного характеру в системі МВС як однієї з функцій управління органами внутрішніх справ. Узагальнено позиції науковців щодо визначення нормативно-правових актів і запропоновано власне бачення цього питання.

Рассмотрены вопросы издания нормативно-правовых актов юрисдикционного характера в системе МВД как одной из функций управления органами внутренних дел. Обобщены позиции ученых, касающиеся определения нормативно-правовых актов, предлагается личное виденье этого вопроса.

The questions of edition of normatively-legal acts of jurisdiction character are considered in the system of MIA as to one from the functions of management the organs of internal affairs. Positions of scientists, touching determination of normatively-legal acts, are generalized, and the personal seeing of this question is offered.

Ключові слова: управління, форма управління, юрисдикційна діяльність, нормативний акт, органи внутрішніх справ.

Ключевые слова: управление, форма управления, юрисдикционная деятельность, нормативный акт, органы внутренних дел.

Keywords: management, management form, jurisdiction activity, normative act, organs of internal affairs.

Успішне управління органами внутрішніх справ потребує комплексу заходів організаційного, правового, економічного, політичного, культурологічного характеру. Серед названих заходів особливе місце займають правові, адже вони створюють юридичну основу для різних напрямів внутрішньої компетенції органів внутрішніх справ щодо їхньої адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У юридичній літературі певний спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту управлінської діяльності визначають як форму цієї діяльності. Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлені характером відносин у сфері управління і визначаються у процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності.

Суб'єкти управління, які виконують свої функції та діють у межах визначеної компетенції, використовують систему різноманітних форм управління. Форма виражає спосіб функціонування та розвитку будь-якої системи.

Поняття «форма» має кілька значень і використовується в різноманітних сферах людської діяльності. Воно походить від латинського слова *forma* і має багато тлумачень, але нас цікавлять лише деякі з них, а саме: 1) зовнішній вигляд, зовнішній контур; 2) устрій, структура будь-чого, система організації [1, 536].

Визначенню форм управління присвячено наукові праці В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, В. Богуцького, Г. Бондаренка, В. Гарашука, З. Гладуна, І. Голосніченка, В. Грохольського, М. Єропкина, Л. Ковалья, В. Колпакова, В. Проніна, С. Стеценка, В. Зуя та інших. Проте й досі в адміністративно-правовій літературі та теорії управління немає єдиного визначення поняття та видів форм управління.

Проаналізувавши погляди науковців щодо цього питання, можна умовно розподілити їх на дві групи. До першої слід віднести Г. Бондаренка, І. Голосніченка, В. Проніна та інших, які під формами управління загалом розуміють зовнішній вигляд управлінських дій. До другої, численнішої, групи належать О. Бандурка, Л. Коваль, Ю. Козлов, Д. Овсянко та інші, які форми управлінської діяльності визначають як зовнішнє вираження однорідних дій.

Однак залишається нерозв'язаною проблема співвідношення однорідних і управлінських дій, зумовлена визначенням самого поняття. На нашу думку, не всі однорідні дії можна вважати управлінськими, оскільки «під діями в управлінській сфері розуміють кожний одиничний прояв фізичних, розумових акцій службовця, які різняться з іншими тим, що вони містять інакший набір природних або набутих смислових рис і склад виконавців, а також їх навичок і вмінь або набір тих самих рис, але в інших пропорціях» [2, 64]. Ми підтри-

муємо думку В. Грохольського, який розглядає конкретні однорідні дії як такі, що мають управлінський характер і спрямовані на реалізацію повноважень [9].

З розвитком внутрішньої компетенції органів внутрішніх справ щодо адміністративно-юрисдикційної діяльності дедалі ширшого змісту набуває питання видів форм управління.

Фахівці в галузі теорії управління поділяють форми управління на внутрішні та зовнішні. Під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури. Зовнішня форма – це зовнішній вигляд об'єкта, що відображає та забезпечує його зв'язок з іншими явищами [3, 90; 4, 20]. Форми внутрішньої діяльності органів внутрішніх справ використовують для вирішення організаційно-структурних і штатних питань, налагодження діловодства, керівництва працівниками, структурними ланками підрозділу й управління підрозділами нижчого рівня. Форми зовнішньої діяльності спрямовані на взаємодію з навколишнім середовищем з метою виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань і функцій.

Дослідивши спеціальну літературу, можна дійти висновку, що науковці по-різному визначають види форм управління.

Аналізуючи форми державного управління, багато авторів поділяють їх на правові та неправові. Розмежування між ними проводиться залежно від характеру юридичних наслідків.

Більшість дослідників у галузі адміністративного права й управління вважає, що управлінська діяльність здійснюється в таких формах: а) видання нормативно-правових актів; б) застосування норм права; в) здійснення організаційних дій; г) виконання матеріально-технічних операцій. Перші дві форми належать до правових, решта – до неправових.

Однак учені так і не знайшли єдиного підходу до класифікації форм управління. В. Колпаков за ступенем правової регламентації процесу використання виокремлює такі форми державного управління: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів; здійснення

реєстраційних та інших юридично значущих дій, провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних дій. За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, учений виокремлює: а) правові форми управління; б) неправові форми управління [5, 212–213].

Ю. Битяк і В. Зуй також розрізняють дві групи форм управління – правові та неправові. Серед правових форм виокремлюють: видання правових актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення інших юридично значущих дій. Неправовими формами є організаційні дії та матеріально-технічні операції [3, 92].

Заслуговує на увагу точка зору О. Рябченко, яка зазначає, що поділ форм державного управління на правові та неправові має певний сенс, хоча терміни визначені не цілком коректно – обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, породження, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади й управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних та оперативних завдань. Але якщо засади правових і неправових форм єдині, то, можливо, доцільніше було б використовувати такі терміни, як «форма, що має юридичні наслідки», та «форма, що не має юридичних наслідків» [6, 26–27].

Б. Габричидзе і Б. Єлісеєв вважають, що всі форми державного управління – правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів тощо) та неправові (здійснення організаційних дій, наради, семінари, матеріально-технічні дії) – в певному сенсі є правовими, які мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах і приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці. Правові засади так чи інакше існують у будь-якій із названих форм незалежно від того, до якої з наявних класифікацій – до правових чи неправових – їх слід віднести. Звісно, це не означає відсутність розбіжностей між ними [7, 231–232].

Підсумовуючи різні погляди науковців, вважаємо, що до форм управління органами внутрішніх справ слід віднести: а) видання нормативно-правових актів управління (правотворча діяльність); б) правозастосовна діяльність; в) укладення адміністративних договорів; г) організаційні дії; ґ) матеріально-технічне забезпечення.

При цьому ми поділяємо думку В. Грохольського про те, що управління органами внутрішніх справ за всіма визначеними вище формами управління не можна здійснювати за рамками нормативно-правових актів, тому не зовсім правильно деякі форми управління називати неправовими. Адже укладання адміністративних договорів, організаційні дії, матеріально-технічні дії суб'єкти управління зобов'язані здійснювати тільки відповідно до законодавства. Невже, наприклад, суб'єкт управління має право укласти договір, який виходить за межі його компетенції? Однозначно – ні! Те саме можна сказати і про організаційні та матеріально-технічні дії [8].

Отже, на наш погляд, форми управління органами внутрішніх справ – це зовнішній вияв конкретних однорідних управлінських дій суб'єктів управління, здійснених у межах їх компетенції і повноважень для виконання поставлених перед ними завдань.

Однією з найважливіших форм управління органами внутрішніх справ є видання нормативно-правових актів управління (правотворча, нормотворча діяльність), оскільки «правові акти є важливим організаційним засобом у вирішенні завдань, які поставлені перед органами управління» [9, 63]. У зв'язку з цим слід зауважити, що суб'єкти управління органами внутрішніх справ видають нормативні акти, які переважно стосуються внутрішньої організаційної діяльності системи.

Застосування норм права, тобто правозастосовна діяльність, – це форма реалізації права, результатом якої є прийняття управлінських рішень, спрямованих на вироблення індивідуальних юридичних приписів. Правозастосовна діяльність органів і посадових осіб, які здійснюють управління, полягає в діях суб'єктів управління щодо погодження конкретного факту, який має юридичне значення, та відповідною нормою права з метою прийняття індивідуального акта, тобто розв'язання на основі норм права конкретних управлінських справ, рішення [10, 119]. Саме у процесі застосування, практичної реалізації норм права виявляються недоопрацювання нормотворчих суб'єктів.

Особливість правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ як форми управлінської діяльності полягає в повсякденній реалізації права, втіленні в життя директивної нормативної основи управління. Саме правозастосовна діяльність за допомогою юридичних засобів забезпечує вирішення управлінських справ і реалізацію функції управління [11, 56–57].

За змістом і ознаками норм, застосовуваних компетентними органами, посадовими особами, та за цілями правозастосовної діяльності поділяють на дві форми: регулятивну та правоохоронну. За допомогою регулятивної форми правозастосовної діяльності вирішують індивідуальні конкретні управлінські справи та питання організаційного, матеріально-технічного, соціально-культурного, внутрішнього та зовнішнього характеру, реалізують права й законні інтереси працівників і громадян, залучених до охорони громадського порядку. Правоохоронна діяльність, спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин, їх недоторканність, полягає переважно в практичному здійсненні уповноваженим суб'єктом певних правозначущих дій або утриманні від учинків, заборонених правовими нормами.

Неодмінним інструментом управління органами внутрішніх справ є видання актів управління юрисдикційного характеру в системі органів внутрішніх справ, які утворюють систему правових засобів реалізації завдань і функцій органів, підрозділів внутрішніх справ.

Слово «акт» походить від латинських слів *actus* – дія та *actum* – документ і, як правило, вживається у двох значеннях: 1) дія, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; 2) документ, виданий державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їх компетенції [12, 74].

У юридичній літературі правові акти управління розглядають у різних значеннях, що призводить до певного змішування понять. Серед усіх підходів до сутності та змісту поняття «правовий акт управління» найпоширенішими є такі варіанти тлумачення цього поняття:

- правовий акт управління – це важлива форма управлінської діяльності (форма управління);
- правовий акт управління – це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює

- необхідність виконання конкретних дій особами й органами, яким адресоване певне рішення);
- правові акти управління – це насамперед правові акти, тож до них можна віднести й акти, які приймають органи законодавчої влади, місцевого самоврядування, суд, прокуратура;
 - правові акти управління – це дії (або волевиявлення), оскільки їх можна тлумачити як виконання певних дій правоустановлювального та правозастосовного характеру у сфері державного управління;
 - правові акти управління – це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правоустановлювальні та правозастосовні приписи;
 - правові акти управління – це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які вони містять, документально оформлені [13].

Очевидно, у зв'язку з розбіжностями в підходах до сутності правових актів управління не сформульовано загальноприйняте визначення правових актів управління.

Погоджуючись із думкою В. Авер'янова, який під правовими актами управління розуміє форму управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), що полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання з метою реалізації завдань і функцій управління, втілених в остаточному підсумку в певну законну форму, і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки [14, 144], зазначимо, що формою управлінської діяльності є видання правового акта управління, а не сам акт. Тобто головна роль у цьому визначенні належить процесу здійснення владного волевиявлення як дії.

Нормативні акти управління – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми [14, 147]. Такі акти розраховані на довготривале, багаторазове використання, спрямоване на врегулювання однотипних суспільних відносин незалежно від виконання приписів акта в часі і не мають конкретного адресата.

Залежно від суб'єктів (адресатів) виконання вимог, які містять нормативні акти управління, їх поділяють на:

а) акти управління, які стосуються необмеженої кількості суб'єктів і мають загальний характер (тобто встановлюють норми права, які регулюють питання загального характеру і поширюються на певну територію);

б) міжвідомчі акти управління (містять норми, які вирішують конкретні питання і стосуються кількох сфер чи галузей державного управління);

в) внутрішньовідомчі акти управління (які діють в межах одного відомства) [13].

Сутність нормативно-правового акта і його основні ознаки вичерпно розкриті в працях вітчизняних і зарубіжних дослідників. Тож можна сформулювати загальне визначення нормативно-правового акта як письмового юридичного документа, який виданий або санкціонований державою чи окремими, уповноваженими на те органами, має владний загальнообов'язковий характер, закріплює офіційні загальні правила поведінки, які забезпечує й охороняє державна влада і які спрямовані на регулювання суспільних відносин.

Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України від 18.12.2007 № 485, визначає, що нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий МВС як суб'єктом нормотворення згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

У системі МВС України видають такі нормативні акти: положення, статuti, інструкції, правила, настанови. У разі необхідності можуть видавати й інші нормативні акти, які обов'язково затверджуються наказом [15].

Отже, можна дійти висновку, що нормативно-правові акти МВС України є адміністративно-правовими засобами регулювання діяльності органів внутрішніх справ під час здійснення ними адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Список використаних джерел

1. Словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1983. – 608 с.
2. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
3. Административное право Украины: Общая часть: учеб. пособ. – Х.: ООО «Одиссей», 1999. – 224 с.
4. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с.
7. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: учеб. – М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРАМ, 1998. – 622 с.
8. Грохольський В.Л. Форми державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 2. – С. 38–44.
9. Советское административное право: учеб. / под общ. ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М.: Юрид. лит., 1982. – 288 с.
10. Административное право: Общая часть: учеб. пособ. / под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 256 с.
11. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М.: Юрид. лит., 1978. – 144 с.
12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1. – 672 с.: іл.
13. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. 2. – [Электронный ресурс]: <http://www.pravoznavec.com.ua/>
14. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – [Електронний ресурс]: <http://www.pravoznavec.com.ua/>
15. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ МВС України від 18.12.2007 № 485.

Стаття надійшла 06.07.2009.