

В. КОНОПЛЬОВ,

декан Євпаторійського факультету
Харківського національного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України



УДК 342.9:351.74

Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

У статті проведено аналіз наукової, довідкової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення поняття, змісту й сучасних напрямів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Зосереджено увагу на дослідженні поняття адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, форм та методів її здійснення.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, чинне законодавство, поняття, зміст, напрями, адміністративна діяльність, форми та методи діяльності.

Постановка проблеми. У статті 3 Конституції України наголошується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Функцію охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб держава покладає на правоохоронні органи, провідне

місце серед яких займають органи внутрішніх справ. Вони не тільки в організаційному, а й у функціональному плані посідають найважливіше місце в системі правоохоронних органів. Понад 80 % злочинів, що фіксуються у кримінальній статистиці, складають злочини, які виявляються і розслідуються органами внутрішніх справ [2, с. 19–20], а такі напрями їх діяльності, як охорона громадського порядку та забезпечення гро-

мадської безпеки, організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху, є переважною прерогативою тільки їх правоохоронної діяльності. На жаль, слід констатувати, що досі не прийнято Закон «Про органи внутрішніх справ», хоча декілька проектів цього нормативного акта було підготовлено та направлено на розгляд до Верховної Ради України. І це, на нашу думку, є однією з причин того, що в науковій літературі та в деяких нормативних актах має місце ототожнення понять «органи внутрішніх справ» та «міліція» [3; 4; 5].

Визначальним законодавчим актом, який регулює діяльність органів внутрішніх справ, залишається Закон України «Про міліцію» [6], що, на нашу думку, є не логічним, оскільки міліція – це тільки один зі структурних підрозділів системи органів внутрішніх справ, хоча і найбільш численний. Більше того, мабуть ніхто не буде заперечувати того, що передбачені в цьому Законі права та обов'язки працівників міліції можуть бути реалізовані в повному обсязі працівниками інших структурних підрозділів органів внутрішніх справ, наприклад, внутрішніх військ, навчальних закладів, науково-дослідних установ, підприємств та установ забезпечення, які відповідно до Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [7] входять до структури Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), яке є центральним органом виконавчої влади.

Таким чином, необхідність прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ» обумовлена тим, що

складові органів внутрішніх справ, крім своїх специфічних функцій, виконують загальні для всієї системи завдання, а працівники підрозділів системи ОВС мають єдиний правовий статус осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. Вважаємо, що у цьому Законі мають бути визначені: структура ОВС; принципи їх діяльності; завдання та функції; загальні права та обов'язки; умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; порядок та умови проходження служби; основи фінансово-матеріального забезпечення ОВС; основні засади та види контролю й нагляду за діяльністю ОВС.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» [6], адміністративна функція міліції є однією із шести функцій, які вона, як єдина система органів, що входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, повинна виконувати. Звідси, здійснення органами внутрішніх справ такої функції, як адміністративна, безпосередньо пов'язане з адміністративною діяльністю. З'ясування сутності адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, її форм, напрямів та методів було предметом досліджень багатьох наукових праць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про важливість цієї проблематики свідчать проведення в Україні численних наукових конференцій, написання підручників та науково-практичних посібників, передбачення в навчальному процесі провідних навчальних закладів системи МВС дисципліни «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ». Над цією про-

блематикою працювали такі вчені, як О. М. Бандурка, І. І. Веремєєнко, І. П. Голосніченко, С. В. Додін, М. І. Єропкін, В. О. Заросило, А. Т. Комзюк, А. П. Ключишниченко, Я. Ю. Кондратьєв, О. П. Коренєв, М. В. Корнієнко, В. П. Петков, В. М. Плішкін, Л. Л. Попов, О. В. Серьогін, О. І. Остапенко та ін. Однак демократизація суспільства, проведення в Україні адміністративної реформи, яка безпосередньо стосується й діяльності органів внутрішніх справ, пріоритетність прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у державі і посилення їх охорони та захисту, відхід правоохоронних структур, зокрема і органів внутрішніх справ, від карально-репресивних методів діяльності до обслуговуючих, а саме до надання адміністративних (управлінських) послуг актуалізують дослідження проблемних питань сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Метою цієї статті є аналіз наукової, довідкової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення поняття, змісту та основних напрямів сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу. Відразу ж зазначимо, що термін «адміністративна діяльність» у законодавстві України не визначений. На нашу думку, використання в словосполученні «адміністративна діяльність» прикметника «адміністративна» вказує на владного суб'єкта цієї діяльності (орган, підрозділ, посадову особу) та характеризує владно-публічну (адміністративну) природу його діяльності. У юридичній літературі України існує декілька поглядів на сутність адміністративної діяль-

ності. Так, Л. В. Коваль вважає, що головне в адміністративній діяльності – це видання нормативних та індивідуальних актів [8, с. 69]. І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв під адміністративною діяльністю ОВС розуміють урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [9, с. 7]. М. В. Корнієнко, адміністративну діяльність ОВС визначає як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [10, с. 8]. Подібне поняття пропонує І. О. Остапенко [11, с. 8]. О. П. Коренєв адміністративну діяльність ОВС визначає як цілеспрямовану, організуючу, виконавчу і розпорядницьку діяльність, що складається у безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [12, с. 38]. Л. Л. Попов дотримується думки, що адміністративна діяльність ОВС – це діяльність щодо практичної реалізації функцій із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки і що вона має свої складові, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-розпорядчу та адміністративно-юрисдикційну діяльність [13, с. 84]. В. О. Заросило зазначає, що зміст адміністративної діяльності ОВС включає в себе такі

складові: адміністративно-управлінську діяльність, адміністративно-наглядову діяльність, адміністративно-розпорядчу діяльність та адміністративно-юрисдикційну діяльність [14, с. 13]. В. А. Гуменюк під адміністративною діяльністю ОВС розуміє визначену нормативними актами виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів організацій та практичне здійснення встановлених державою заходів по охороні громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із правопорушеннями [15, с. 14–15].

Аналіз наведених вище підходів вчених щодо визначення поняття «адміністративна діяльність ОВС» надав змогу зробити висновок про їх одноманітність, оскільки у наведених поняттях переважно йдеться про реалізацію передбачених законом функцій з охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також виявлення, припинення та попередження адміністративних правопорушень, що є тільки одним із її напрямів (видів), а саме – зовнішньоадміністративним, а інший напрям – внутрішньоорганізаційний залишився поза увагою вчених.

Звідси, на нашу думку, *адміністративну діяльність ОВС* доцільно визначити як *урегульовану адміністративно-правовими нормами, виконавчо-владну, розпорядницьку діяльність, яка спрямована, з одного боку, на забезпечення виконання поставлених перед органами внутрішніх справ правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних*

та юридичних осіб, їх охорону та захист, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, а з другого – на упорядкування внутрішньосистемних відносин, які виникають із питань організації самої системи органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування.

Для прикладу, у зарубіжних країнах термін «адміністративна діяльність» переважно розуміється як підготовка матеріалів до суду та управлінська діяльність з організації діяльності поліції, тобто у вужчому значенні. Наприклад, у юридичному словнику Блека адміністративна діяльність визначається як практичне управління різними органами та агенціями, які не є частиною державної влади [16, с. 97].

У діяльності поліції Великої Британії термін «адміністративна діяльність» застосовується в таких сферах, як: підготовка протоколів, довідок та інших матеріалів для розгляду в суді; перевірка протоколів, проведення запитів, додаткових оглядів місць правопорушення, виявлення додаткових обставин скоєння правопорушення, якщо такі спостерігаються; допити свідків, правопорушників, опитування населення та інші дії з метою встановлення найбільш повної картини вчинення правопорушення [17, с. 45]. Крім того, до адміністративної належить діяльність щодо управління підпорядкованими органами та структурами, видання наказів, розпоряджень тощо. Деякі вчені називають адміністративну діяльність поліції Великої Британії «паперовою роботою» у зв'язку з тим, що під час її виконання витрачається багато часу на підготовку матеріалів

щодо притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Як видно, у Великій Британії адміністративна діяльність розглядається досить широко, оскільки поширюється на провадження з кримінальних справ. Утім вона, так як і в Україні, має два напрями: зовнішній та внутрішній. Звідси можна зробити висновок, що у цій країні адміністративна діяльність розглядається як будь-яка зовнішня (правоохоронна) та внутрішня (організаційно-забезпечувальна) діяльність. В Україні в такому сенсі адміністративна діяльність розглядається, як адміністративна діяльність у широкому значенні.

В іншій зарубіжній країні – США до адміністративної діяльності включають: проведення різних нарад, підготовку матеріалів для розгляду в судах, виконання різних доручень, свідчення в судах, спілкування з потерпілими, їх допит, допит свідків та правопорушників, написання рапортів та збирання різних довідок. До адміністративної діяльності США навіть включають перерви на сніданки, обіди та інші заходи [18, с. 22–45].

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України є одним із найважливіших напрямів їх діяльності, її навіть у законодавчому переліку поставлено на перше місце. Беручи до уваги те, що міліція є найбільшою та найчисленнішою структурною одиницею ОВС, у подальшому ми будемо характеризувати адміністративну діяльність саме цього «державного озброєного органу виконавчої влади» (ст. 1 Закону «Про міліцію») [6]. Переважна більшість працівників міліції виконує саме адміністративні функції, здійснює

організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права [19, с. 6]. У ході здійснення адміністративної діяльності працівники міліції вступають у численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами.

Адміністративна діяльність міліції має чітко виражений державно-владний, авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їй право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, що, як правило, не використовуються іншими органами виконавчої влади.

Для виконання адміністративних функцій міліція наділена певними повноваженнями, тобто правами та обов'язками. Так, до адміністративних обов'язків міліції необхідно віднести такі: забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок; приймати і реєструвати заяви й повідомлення про правопорушення, своєчасно приймати по них рішення; припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них; здійснювати адміністративний нагляд за особами, щодо яких його встановлено; виконувати в межах своєї компетенції адміністративні стягнення; забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері, давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і викорис-

тання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються, контролювати додержання зазначених правил та функціонування цих об'єктів; забезпечувати в межах своїх повноважень виконання та контроль рішень сільських, селищних, міських рад із питань охорони громадського порядку, торгівлі, утримання тварин у домашніх умовах, додержання тиші в громадських місцях тощо, а також контролювати утримання в належній чистоті територій дворів і прибудинкових територій у містах та інших населених пунктах; забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять.

Інші обов'язки, які передбачені ст. 10 Закону «Про міліцію», пов'язані із виконанням таких функцій, як профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна.

До адміністративних прав міліції необхідно віднести такі: вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати заходи примусу; перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію; затримувати і тримати у спеціаль-

но відведених для цього приміщеннях законодавчо визначені категорії осіб; складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів; проводити огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден, засобів залізничного та автомобільного транспорту згідно з чинним законодавством; входити безперешкодно у будь-який час доби: а) на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, в тому числі митниці, та оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах; б) на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян у разі переслідування злочинця або припинення злочину, що загрожує життю мешканців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах; в) до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень; вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усу-

нення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень; відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою; оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, наявність страхового поліса (сертифіката), про укладення договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; проводити технічний огляд автотранспорту; організувати при необхідності медичний огляд водіїв, затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, які не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, позбавляти водіїв у передбачених законодавством випадках права керування транспортними засобами тощо.

Однак слід відзначити і те, що адміністративна діяльність міліції може мати профілактичне, оперативно-розшукове, кримінально-процесуальне, виконавче та охоронне спрямування, що добре видно на прикладі діяльності дільничних інспекторів міліції. Звідси, *адміністративну діяльність доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні, змістом адміністративної діяльності ОВС є владні відносини між будь-яким органом (підрозділом, службою, окремим працівником) та фізичною (юридичною) особою незалежно від органу, підрозділу чи служби ОВС (кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, спеціальна міліція, транспортна тощо) та які регулюються певною групою правових норм залежно від виду конкретних правовідносин (кримінальні, цивільні, фінансові тощо); у вузькому – виконавчо-розпорядчі відносини, однією із сторін яких є орган (підрозділ, служба) чи окремий працівник системи ОВС, які врегульовані лише адміністративно-правовими нормами.*

В адміністративній діяльності міліції традиційно виділяють два основних напрями, однак назви при цьому застосовуються різні. Так, висловлювалась думка, що перший напрям є внутрішньосистемним або організаційним, а другий – позасистемною адміністративною діяльністю (виходить за межі системи і пов'язаний із регулюванням відносин у суспільстві) [9, с. 7]. На нашу думку, більш вдалою є класифікація, запропонована Л. Л. Поповим, де перший напрям адміністративної діяльності вчений називає суспільними відносинами, які формують-

ся в самій системі органів внутрішніх справ (внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність), і другий напрям – відносинами, які формуються у зовнішній сфері (зовнішня адміністративна діяльність) [13, с. 80]. Так, *внутрішньоорганізаційна діяльність забезпечує формування та функціонування самих органів внутрішніх справ, включаючи визначення їх організаційної структури, професійний підбір (відбір), розстановку, навчання та виховання кадрів, їх ротацію, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням. Внутрішньоорганізаційна діяльність охоплює відносини, які складаються між різними ланками апарату управління, його структурними підрозділами та посадовими особами. Суб'єкти вищого рівня зазначеної системи можуть керувати нижчими ланками, ставити перед ними відповідні завдання та контролювати їх виконання, а також здійснювати підбір та розстановку керівних кадрів.*

Під час зовнішньоадміністративної діяльності органи внутрішніх справ забезпечують виконання своїх основних завдань, пов'язаних із забезпеченням особистої безпеки громадян, захистом їх прав і свобод, законних інтересів; охороною і забезпеченням громадського порядку; забезпеченням безпеки дорожнього руху; здійсненням дозвільної системи; здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення тощо, тобто це відносини, які виникають між органами внутрішніх справ та іншими органами, підприємствами, установами, організаціями,

посадовими особами і громадянами та регулюються адміністративно-правовими нормами. Цей різновид діяльності деякі вчені називають правоохоронною адміністративною діяльністю [9, с. 7–8]. Така назва обумовлюється тим, що основний її зміст зводиться до забезпечення працівниками органів внутрішніх справ функцій з охорони та захисту правовідносин. Незважаючи на те, що органи внутрішніх справ здійснюють також правотворчу та правозастосовчу адміністративну діяльність, слід підкреслити, що останні мають обслуговуючий характер, виступають засобами забезпечення правоохоронної діяльності.

Адміністративна діяльність міліції здійснюється в конкретних діях, які виконуються її працівниками. Ці дії досить різноманітні і можуть бути об'єднані в більш-менш однорідні групи. Зовнішнє практичне виявлення діяльності щодо реалізації функцій держави має назву «форми здійснення державної влади» [20, с. 72]. Термін «форма» має кілька значень: зовнішній вигляд, зовнішній обрис; устрій, структура будь-чого, система організації [21, с. 536]. У науковій літературі існують різні точки зору щодо визначення форм діяльності. Однак детальніше зупинимось на аналізі саме форм управління. Ю. П. Битяк та В. В. Зуй визначили форми управління, як «зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління» [22, с. 91].

Існують і різні підходи вчених щодо визначення поняття «форма адміністративної діяльності ОВС» та виділення їх окремих видів. Так, І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв під формою адміністративної діяльності органів внутрішніх справ розуміють однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [9, с. 94]. Як видно з наведеного поняття, вчені більшу увагу в ньому приділяють зовнішньоадміністративній діяльності, оскільки йдеться про так звані «зовнішні» напрями правоохоронної діяльності ОВС і, як наслідок, внутрішньоорганізаційна діяльність залишилась поза увагою вчених. До форм адміністративної діяльності ОВС І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв відносять: видання актів органів внутрішніх справ; укладення договорів; інші юридично значимі дії; форми адміністративної діяльності, які не урегульовані адміністративним правом [9, с. 104–110].

М. В. Корнієнко в підручнику «Адміністративна діяльність ОВС» (за заг. ред. проф. О. М. Бандурки) більшу увагу приділяє не формам, а видам адміністративної діяльності, до яких він чомусь відносить тільки «зовнішні адміністративні відносини за участю органів внутрішніх справ», серед яких: охорона громадського порядку; здійснення дозвільної системи; забезпечення діяльності спеціальних установ міліції; контроль за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; забезпечення

охорони об'єктів [10, с. 12]. М. В. Корнієнко форми адміністративної діяльності поділяє на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків, і суто правові, які спричиняють виникнення, зміну або припинення конкретних правових відносин або інших юридичних наслідків. Переважну увагу вчений приділяє характеристиці тільки одній із правових форм адміністративної діяльності, а саме – нормативним та індивідуальним актам [10, с. 14–17].

О. І. Остапенко під формою адміністративної діяльності ОВС розуміє «об'єктивний вияв суті дій суб'єктів» [11, с. 30]. Учений зазначає, що форми закріплені в законодавстві, яке визначає правовий статус міліції, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність її суб'єктів. При цьому для здійснення функцій такої діяльності її суб'єкти повинні використовувати тільки ті форми, які передбачені відповідними правовими актами. Серед форм адміністративної діяльності він виділяє правові (видання актів органів внутрішніх справ; укладення договорів; здійснення інших, юридично значущих дій) та неправові (проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів) [11, с. 30–31].

На нашу думку, у найзагальнішому вигляді під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності. Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, що, як правило, дає

йому можливість обирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відобразити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам. Конкретними прикладами дій працівників ОВС як суб'єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм адміністративної діяльності), можуть служити такі їх дії, як: прийняття рішення (у тому числі видання акта управління), вирішення скарги, проведення наради, видання дозволу, реєстрація, сертифікація, здійснення контролю, заборона чого-небудь тощо.

Застосування суб'єктом адміністративної діяльності тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією. У такій ситуації принципово важливим виявляється вміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а за необхідності поєднувати вже відомі або знайти нові форми. Існуючі взаємозв'язки і взаємозалежності між формами та іншими складовими адміністративної діяльності ОВС, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться у положеннях про той чи інший орган чи підрозділ внутрішніх справ, у посадових інструкціях, правилах тощо. У свою чергу, менш регламентованими є форми, які не спричиняють прямих юридичних наслідків (наради, консультації, інструктажі тощо).

Таким чином, можна говорити про дві форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ: 1) *правові, тобто ті, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виникнення, зміни або припинення адміністративних правовідносин між органом (підрозділом) внутрішніх справ, його посадовою особою та іншою стороною – фізичною чи юридичною особою (видання нормативних та індивідуальних актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення інших юридично значимих дій);* 2) *неправові – які не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин, тобто безпосередньо не викликають юридичних наслідків (проведення нарад, інструктажів, планування, контроль, добір кадрів тощо).* Водночас ці дві форми адміністративної діяльності і в першому, і в другому випадку мають відповідати таким вимогам: не виходити за межі режиму законності; відповідати компетенції органу чи підрозділу (посадової особи) ОВС; відповідати змісту і характеру вирішуваних питань; сприяти досягненню мети адміністративної діяльності; враховувати особливості конкретного об'єкта адміністративної діяльності.

Розглянемо правові та неправові форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ детальніше. Як зазначалося вище, до правових форм адміністративної діяльності відносять: видання нормативних та індивідуальних актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення інших юридично значимих дій. Так, видання нормативних актів є особливою формою адміністра-

тивної діяльності органів внутрішніх справ, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів та підзаконних актів Президента та Кабінету Міністрів України. Існування інституту підзаконних актів обумовлене тим, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в нормативних актах Верховної Ради України, Президента, Уряду, неспроможні охопити всі аспекти життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у їх конкретизації та деталізації. Особливістю нормативних актів є те, що вони адресовані значному або необмеженому колу органів і громадян.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів є близьким до нормативних, однак не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні адміністративні акти звернені до конкретних суб'єктів адміністративних відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення працівника ОВС на посаду, присвоєння спеціального звання, переведення на іншу роботу (внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність), видача дозволу на носіння зброї, на управління транспортними засобами, реєстрація (перереєстрація, зняття з реєстрації) громадян (зовнішньоадміністративна діяльність органів внутрішніх справ).

Як відомо, перехід до ринкових відносин потребує відповідної перебудови державно-управлінської діяльності, у тому числі й через застосування форм,

які найбільшою мірою відповідають сучасним умовам і розвитку суспільства. Однією з таких форм треба визнати на нинішньому етапі договори, в яких однією зі сторін виступає орган державного управління з властивими йому державно-владними повноваженнями. При розгляді юридичної природи адміністративних договорів важливо зазначити, що вони виникають лише у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, тобто там, де складаються адміністративно-правові відносини. Норми адміністративного права безпосередньо впливають на вольовий зміст угод і формують їх так, що воля суб'єктів договору скеровується на реалізацію норми адміністративного права, тобто на реалізацію волі держави. Такий договір хоч і зберігає попередні цивільно-правові форми, однак, набуває нової якості – стає адміністративним договором. Адміністративний договір як правова форма адміністративної діяльності ОВС має такі ознаки: це угода, що виникає з приводу реалізації органом, підрозділом (посадовою особою) ОВС повноважень виконавчо-розпорядчого характеру; підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт – владний вольовий припис; адміністративний договір завжди конкретизує норму адміністративного права чи акт правозастосовної діяльності органу внутрішніх справ; адміністративний договір має організуючий характер.

До інших юридично значимих дій органів внутрішніх справ належать такі дії, які створюють нові юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини або виступають як необхідна умова для настання правових наслідків.

Як приклад інших юридично значимих дій органів внутрішніх справ можна навести такі: складання присяги, атестування працівників, видання посвідчень, реєстраційних документів та ін. Так, працівник ОВС, який склав присягу, має право на одержання табельної зброї, набуває необхідних прав та виконує обов'язки, які передбачені Законом України «Про міліцію» [6].

До *неправових форм адміністративної діяльності* ОВС необхідно віднести проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій. Так, організаційні дії не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Вони не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративні правовідносини. До організаційних заходів відносять перш за все заходи, які здійснюються усередині апарату органів внутрішніх справ. Ними є заходи, передбачені в планах роботи того чи іншого органу внутрішніх справ на відповідний період, – це інструктажі працівників, вивчення документів, що регулюють діяльність органу, навчання його особового складу, збір та опрацювання інформації, що характеризує роботу та її результати, контроль за виконанням прийнятих рішень. Організаційні заходи можуть здійснюватися також і за межами органів внутрішніх справ – це роз'яснювальна робота серед населення, правовий всеобуч, надання організаційної допомоги громадським формуванням правоохоронної спрямованості та ін. [23].

Матеріально-технічні операції мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування інших

форм адміністративної діяльності. До них, зокрема, належать: підготовка матеріалів для видання нормативних та індивідуальних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів і т. ін. Зараз при здійсненні матеріально-технічних операцій більш широко використовуються різноманітні засоби організаційної техніки, створюються комплексні інформаційно-аналітичні системи для державних потреб із широким застосуванням комп'ютерних систем.

У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяють такі матеріально-технічні операції: а) діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і т. ін.); б) безпосереднє виконання записів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення тощо); в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері); г) статистичні (збір та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); е) інформаційно-

технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління) [22, с. 126].

Таким чином, *форму адміністративної діяльності органів внутрішніх справ* доцільно визначити як зовнішній вираз однорідних за своїм характером та правовою природою юридичних та неюридичних виконавчо-розпорядчих дій, за допомогою яких забезпечуються їх зовнішньоадміністративна та внутрішньоорганізаційна діяльність.

Методи адміністративної діяльності ОВС, так само як і її форми, досить різноманітні. Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [23, с. 180].

У науковій літературі методи адміністративної діяльності ОВС визначаються як: 1) цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань з охорони громадського порядку та громадської безпеки [10, с. 26]; 2) способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [9, с. 110]. Подібне поняття методів адміністративної діяльності ОВС надає О. І. Остапенко [11, с. 33]; 3) різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив

на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [24, с. 27].

Отже, як видно з наведених понять, методи адміністративної діяльності ОВС, здебільшого пов'язуються із зовнішньоадміністративною діяльністю. Переважно розглядаються два універсальних методи адміністративної діяльності: переконання та примус [9; 10]. Однак, беручи до уваги загальноприйнятий поділ адміністративної діяльності ОВС на зовнішньоадміністративну та внутрішньоорганізаційну, вважаємо доцільним до основних методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ віднести: 1) адміністративні методи, які характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта (переконання, примус, контроль, нагляд, координація, субординація, зобов'язання, уповноваження, методи заборони, імперативний, делегуючий, диспозитивний); 2) економічні методи, тобто сукупність економічних способів впливу шляхом створення економічних умов, які спонукають працівника до продуктивної праці (внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність); залучення громадян до виконання завдань з охорони громадського порядку на платній основі (зовнішньоадміністративна діяльність); 3) психологічні методи, тобто способи впливу, які базуються на використанні соціально-психологічних факторів і спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що складаються в колективі. Психологічні методи використовуються також під час зовнішньоадміністративної діяльності, зокрема з метою залучення

населення до боротьби з конкретними видами правопорушень, наприклад із корупцією; 4) технічні методи адміністративної діяльності – це різні технології, засоби і пристосування, які перешкоджають вчиненню правопорушень (наприклад, встановлення засобів охоронної сигналізації тощо); спрощують опрацювання даних (наприклад, комп'ютерна обробка інформації під час роботи з кадрами тощо).

З огляду на наведене вище вважаємо доцільним *методи адміністративної діяльності ОВС* визначити як прийоми та способи цілеспрямованого впливу владних суб'єктів на підпорядковані їм об'єкти, за допомогою яких забезпечується належне виконання зовнішньоадміністративних та внутрішньоорганізаційних завдань які стоять перед системою ОВС.

Аналіз напрямів, форм та методів адміністративної діяльності ОВС України надав змогу виокремити ряд її *специфічних ознак*, котрі виділяють її з-поміж інших видів діяльності органів внутрішніх справ. Перш за все вона має державно-владний характер. Органи внутрішніх справ виконують свої адміністративні повноваження від імені держави, вони уповноважені здійснювати нагляд та контроль за додержанням встановлених правил поведінки, давати юридичну оцінку діям та вчинкам людей, виявляти правопорушення та реагувати на них відповідно до чинного законодавства. Органи внутрішніх справ також можуть давати в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання розпорядження та пред'являти такі ж обов'язкові вимоги, а в необхідних випадках – застосовувати передбачені

чинним законодавством заходи примусу. По-друге, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ є підзаконною. Вона здійснюється згідно з приписами законів та інших правових актів і будується відповідно до цілей та в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів. По-третє, головною метою адміністративної діяльності є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції органів внутрішніх справ. Разом з тим для належного здійснення своїх виконавчих функцій ОВС наділені владними повноваженнями, які передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. По-четверте, адміністративна діяльність ОВС здійснюється на основі норм адміністративного права. По-п'яте, вона є найбільш значною й великою за обсягом, для її реалізації задіяна більшість працівників органів внутрішніх справ. По-шосте, під час здійснення адміністративної діяльності працівники міліції вступають у численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами, а також між собою (відносини влади та підпорядкування). По-сьоме, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ здійснюється за двома взаємопов'язаними напрямками: внутрішньоорганізаційним та зовнішньоадміністративним. По-восьме, вона може спричиняти настання юридичних наслідків (правові форми адміністративної діяльності, які мають місце, як під час внутрішньоорганізаційної, так і під час зовнішньоадміністративної діяльності), а може і не спричиняти (не-

правові форми адміністративної діяльності). По-девяте, адміністративна діяльність ОВС має творчий характер, оскільки, реалізуючи владні повноваження, працівники ОВС урахують особливості оперативної обстановки, виявляють ініціативу та творчий підхід у вирішенні як зовнішньоадміністративних, так і внутрішньоорганізаційних завдань.

Висновки. Наприкінці зазначимо, що політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в процесі побудови демократичної, правової держави зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів внутрішніх справ у відповідність із новими умовами їх діяльності та розвитку. Не є винятком і адміністративна діяльність, яка, на нашу думку, передусім повинна спрямовуватись, поперше, на забезпечення реалізації на-

даних фізичним та юридичним особам прав, свобод та законних інтересів, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу з правопорушеннями; по-друге, на встановлення партнерських взаємовідносин між органами внутрішніх справ та населенням, що є можливим при переході діяльності ОВС від карально-репресивної та контрольної діяльності до обслуговуючої та наглядової. І тільки тоді положення Конституції України про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1], зможе стати не декларативною нормою, а безпосереднім засобом практичної реалізації, одним із критеріїв ефективності всіх без винятку державних органів, зокрема органів внутрішніх справ.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Лукашевич В. Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко // Вісн. Одес. ун-ту внутр. справ. – 1997. – № 1. – С. 17–22.
3. Калаянов Д. П. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України: Науково-практична розробка / Д. П. Калаянов, С. М. Остюченко, А. А. Аносенков. – 2-ге вид., допов. – Одеса : Одес. ін-т внутр. справ, 2002. – 42 с.
4. Корнієнко М. В. Поняття «особливих умов» в діяльності органів внутрішніх справ / М. В. Корнієнко // Вісн. Ун-ту внутр. справ. – 2000. – № 10. – С. 107–111.
5. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми розвитку міліції на порозі XXI століття / Ю. Ф. Кравченко // Вісн. Ун-ту внутр. справ. – 1999. – № 8. – С. 3–13.
6. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 січня 2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
8. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина) / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
9. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
10. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ – «Еспада», 2000. – 368 с.

11. Адміністративна діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. О. І. Остапенка. – Львів : ЛІВС, 2002. – 252 с.
12. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / под ред. А.П. Коренева. – 3-е изд. – М. : Моск. акад. МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. – 304 с.
13. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.
14. 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 / В. О. Заросило. – К., 2002. – 250 с.
15. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. А. Гуменюк. – Х., 1999. – 210 с.
16. Black H. C. Black's Law Dictionary. – 5th ed. / H. C. Black. – West Publishing Company, Saint Paul, Minnesota, 1990. – 254 p.
17. English I. Butterworth's Police Law / I. English, R. Card. – 6th ed. – Butterworth, London, 1999. – 708 p.
18. Крылов В. С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности : учеб. пособие / В. С. Крылов. – М. : МВШ МВД СССР, 1972. – 79 с.
19. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Бандурка. – Х. : Укр. юрид. акад., 1994. – 158.
20. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
21. Словарь иностранных слов / сост. И. М. Сулова. – М. : Рус. яз., 1983. – 608 с.
22. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2005. – 554 с.
23. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
24. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. Т. Комзюк. – Х., 2002. – 408 с.

Стаття надійшла до редколегії 22.08.2013.

Коноплѳв В. Понятие, содержание и основные направления современной административной деятельности органов внутренних дел

В статье проведен анализ научной, справочной литературы и норм действующего законодательства относительно определения понятия, содержания и направлений административной деятельности органов внутренних дел. Автор концентрирует внимание на исследовании понятия административной деятельности органов внутренних дел, форм и методов ее осуществления.

Ключевые слова: органы внутренних дел, действующее законодательство, понятие, содержание, направления, административная деятельность, формы и методы деятельности.

Konoplev V. The concept, content and main directions of the current administrative activities of internal affairs

The article analyzes the scientific, reference literature and the current legislation on the definition, content and directions of the administrative activities of internal affairs. The author focuses on the study of the concept of the administrative activities of internal affairs, forms and methods of implementation.

Keywords: bodies of internal affairs, the current legislation, the concept, content, direction, administration, forms and methods of operation.