

УДК 351.743 (477)

**Л.Ю. Іванова****ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ  
АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
УКРАЇНИ**

**Анотація.** У статті висвітлюються питання щодо поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів у системі ОВС України. Узагальнено позиції науковців щодо визначення адміністративно-юрисдикційних актів і запропоновано власне бачення цього питання.

**Ключові слова:** акти державного управління, акти адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України.

**Аннотация.** В статье освещаются вопросы относительно понятия и признаки административно-юрисдикционных актов в системе ОВД Украины. Обобщены позиции ученых относительно определения административно-юрисдикционных актов и предложено собственное видение этого вопроса.

**Ключевые слова:** акты государственного управления, акты административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел Украины.

**Abstract.** Questions light up in the article, in relation to a concept and signs administratively jurisdiction acts in the system Ukraine's Organs of Internal Affairs. Positions of research workers are generalized in relation to a decision administratively jurisdiction acts and own vision of cogo question is offered.

**Key words:** acts of management, acts of administrative-jurisdiction activity forms of Ukraine's Organs of Internal Affairs.

Удосконалення системи ОВС України на сучасному етапі націлює керівників усіх рівнів ОВС максимально повно використовувати можливості правових засобів для підвищення ефективності діяльності міліції щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку в суспільстві та зміцнювати принципи законності у діяльності самої міліції. В першу чергу досягнення цих цілей пов'язується з поліпшенням правової бази діяльності міліції [1, с. 27–28]. Форми управлінської діяльності, в тому числі діяльності органів внутрішніх справ, дуже різноманітні, як різноманітні і самі завдання та функції управління. Однак найважливішою формою державно-управлінської діяльності є видання відповідними органами та посадовими особами правових актів управління. Реалізація цих актів забезпечується примусовою силою держави [2, с. 17–19]. У теорії адміністративного права інститут правового акта управління (адміністративного акта) є одним з центральних, бо в його рамках здійснюються всі найважливіші функції державного управління (або публічного управління взагалі).

Слід зазначити, що неодмінним інструментом, за допомогою якого держава (в тому числі й міліція) виконує покладені на неї функції, є правові (адміністративні) акти. З ними пов'язане здійснення державних функцій і розв'язання будь-якої соціальної проблеми. Правові акти управління є найбільш поширеною юридичною

формою реалізації завдань, функцій органів виконавчої влади та органів державного управління. Правові (юридичні) акти є волевиявленням держави, її органів, посадових осіб, і формально обов'язкові для виконання. Соціальна роль правового акта полягає в тому, що через нього держава об'єктивує, виражає свою волю, доводить її до відповідних суб'єктів. Цим держава впливає на поведінку громадян, діяльність різноманітних об'єднань та угруповань, реалізує у правовій формі свої функції.

Поняттю адміністративного акта, його сутності, значенню та змісту приділили увагу такі вчені, як О. М. Бандурка, Д. Я. Бахрах, Ю. Л. Битяк, А. С. Васильєв, І. І. Веремеєнко, І. А. Галаган, С. М. Гусаров, І. Л. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, В. В. Зуй, Л. Я. Коваль, Ю. М. Козлов, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. С. Константінов, О. Л. Коренєв, Б. М. Лазарєв, О. І. Остапенко, Н. Г. Салищева, В. Е. Севрюгін, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа, О. Л. Шергін, О. М. Якуба та ін. Більшість досліджень проведено до оновлення адміністративного законодавства, до вступу в дію Конституції України, залишається низка невирішених питань, які не зачіпають питань щодо визначення поняття адміністративно-юрисдикційних актів у діяльності органів внутрішніх справ.

**Метою** запропонованої наукової статті є дослідження та аналіз наукових поглядів щодо поняття та особливості адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ, оскільки у вітчизняній юридичній науці ці питання не досліджувались певною мірою та потребують теоретичного і практичного вирішення.

Враховуючи, що однозначного визначення поняття адміністративного акта в науковій літературі на сьогодні немає, слово «акт» (лат. *actus* – дія, *actum* – документ) як правило, вживається у двох значеннях: 1) дія, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; 2) документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією у межах їх компетенції [3, с. 146], а прикметник «адміністративний» указує на те, що акт виходить від адміністрації (адміністративних органів), на відміну від актів судових чи законодавчих.

Одні автори «актом» називають дії виконавчо-розпорядчого характеру, направлені на встановлення загальних правил поведінки, безпосередні зміни, або припинення конкретних правовідносин [4, с. 10–11]. Інші – актами називають «державно-владні акти, прийняті на основі і для виконання законів і указів органами державного управління в процесі практичного виконання функцій держави» [5, с. 178]. В адміністративному праві найбільш розповсюдженим є поняття правового акту як юридичної форми виконавчої і розпорядчої діяльності правоохоронних органів держави, що здійснюють повноваження в межах своєї компетенції, на підставі і для виконання закону в установленому законом порядку [6, с. 124].

Традиційно у підручниках вітчизняного адміністративного права використовується термін «правові акти управління» [7, с. 3], рідше – «адміністративні акти». Західноєвропейська адміністративно-правова наука і законодавство оперують поняттям «адміністративні акти». Адміністративні акти – це ядро загального адміністративного права, особлива публічно-правова область реалізації управлінських функцій і особливий вид управлінського процесу; вони є сутністю адміністративного права» [8, с. 51–56].

В адміністративній науці є багато різних точок зору щодо визначення поняття правових актів управління. Важливо зазначити, що єдиного визначення немає, як, власне, немає і єдиної назви таких актів. Якщо акт – це дія, вчинок, то дії, направлені на досягнення певного результату, незалежно від того, ким вони здійснюються, можна вважати правовими актами. Досить часто в юридичній науці як синоніми правових актів управління використовують інші назви – «акти державного управління», «адміністративні акти», «акти державної адміністрації».

А.Ф. Шебанов, зазначає: «Відмінність нормативно-правового акту від інших актів і документів полягає насамперед у його змісті, тому, що ні в кого не викликає сумніву, що нормативно-правовий акт є нормативним саме тому, що він містить норми права...» [9, с. 579–580].

Французький дослідник Ж. Ведель дає таке визначення адміністративному акту: «Виконавче рішення – це юридичний акт, прийнятий в односторонньому порядку адміністрацією з метою зміни юридичного розпорядження шляхом закріплення обов'язків або наданням прав» [10, с. 138]. На думку Ю. М. Козлова, «правовий акт управління – засноване на законі однобічне юридичне владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, яке спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади» [11, с. 269].

В. М. Манохін, не даючи загального визначення акта управління, вказує на його основні ознаки: 1) наявність суб'єкта прийняття правового акта управління; 2) зміст правового акта управління завжди зводиться до управлінських питань, питань діяльності виконавчої влади; 3) підзаконність правових актів управління; 4) юридичні наслідки правового акта управління [12, с. 157–158].

Д. Н. Бахрах і С. Д. Хазанов традиційний в адміністративному праві термін «правовий акт управління» замінюють на поняття «акт державної адміністрації». Основними ознаками таких актів вони вказують такі: 1) приймаються при здійсненні державної адміністративної влади і є при цьому правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності; 2) підзаконні; 3) мають офіційний характер акта адміністрації (видання від імені державного органу, вираження волі держави, наявність службових наслідків); 4) реалізують владні повноваження за наявності одностороннього владного волевиявлення; 5) мають правовий характер, якщо приймаються в установленому порядку і оформляються належним чином; 6) тягнуть юридичні наслідки (встановлюють, змінюють, скасовують норми права; тягнуть виникнення, зміну, припинення правовідносин; слугують юридичними фактами). Тому, на думку Д. Н. Бахраха і С. Д. Хазанова, актом державної адміністрації слід вважати «особливий вид підзаконних, офіційних юридичних актів, прийнятих суб'єктами державної влади в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, які мають одностороннє владне волевиявлення і які тягнуть юридичні наслідки» [13, с. 8–10]. Д. Н. Бахрах виділив такі види правових актів: акти, прийняті в результаті реалізації адміністративної влади; акти підзаконні; акти офіційні; акти одностороннього владного волевиявлення; акти, оформлені належним чином; акти, що призводять до юридичних наслідків [14, с. 140–142].

Р. Ф. Васильєв вважає, що актом управління є владне волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми і змінюють сферу їх дії. Таке владне волевиявлення повинно відбуватися в процесі здійснення функцій державного управління у встановленому порядку на підставі та на виконання законів [15, с. 139–140].

Правові акти управління за своєю суттю відрізняються від інших актів державних органів. Така відмінність зумовлена різницею у правовому статусі осіб, що їх приймають. Зазначені акти завжди носять підзаконний характер. При розгляді співвідношення актів органу законодавчої влади, тобто закону і правових актів управління, слід зазначити, що в основу їх співвідношення закладено принцип підзаконності. Закон являє собою абстрактне правило, дія якого спрямована на регулювання у загальних рисах суспільних відносин, а тому його дія спрямована на невизначене коло випадків. У той же час правовий акт управління має похідний від закону характер і видається у випадку, коли це прямо передбачено законом. Його дія спрямована на досягнення часткового результату і має конкретно визначених адресатів. Акт управління не може змінити або скасувати закон, оскільки за його допомогою не можуть вирішуватися питання, що за Конституцією України віднесені до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

У науковій юридичній літературі останніх років багато робіт було спеціально присвячено підзаконним правовим актам, зокрема підзаконним актам і їхньому співвідношенню з іншими актами державного апарату. Виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати, тому що законодавець не має можливості передбачити і регламентувати всю сукупність безлічі різних у залежності від умов міста і часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу. Підзаконні акти здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання і тому дозволяють із значно меншими втратами подолати недоліки у законі до його доповнення законодавцем. Спроба обійтися у правовому регулюванні без підзаконних актів викликала б не тільки надмірне навантаження законодавчих органів і, відповідно, уповільнення темпів обговорення і прийняття законів, але і негативно вплинула б і на саму якість законів [16, с. 8].

Підзаконні акти забезпечують деталізацію застосування закону, регламентують порядок уведення його в дію, конкретизують механізм цієї дії, що визначений в законі, встановлюють кількісні показники, квоти і норми, що швидко змінюються, містять рішення деяких конкретних питань, у тому числі процедурного і правоохоронного порядку. Водночас у правовій державі закон не може бути скасований, змінений або припинений відомчими актами. Іноді підзаконні акти регулюють ті відносини, які не врегульовані законами. Зрозуміло, що різниця в об'єкті правового регулювання законів та підзаконних актів полягає не стільки в якісних показниках, скільки в кількісному ступені загальності, значущості та необхідності елементів цих відносин.

Таким чином, акти управління є правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності органів внутрішніх справ, а також це прийняті в процесі виконавчої діяльності, на основі та з метою виконання законів України однібічні владні вказівки, які спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин, або

такі, що мають бути обов'язково виконані організаціями, підприємствами, установами і їх посадовими особами, громадянами, підлеглими співробітниками ОВС правила (норми), з метою організації і практичного здійснення охорони громадського порядку і безпеки, забезпечення прав громадян. У цих документах відбивається значна частина організаційної діяльності міліції, вирішуються численні питання, що виникають у процесі організації й практичного здійснення охорони громадського порядку.

В актах міліції знаходить юридичне відображення значна частина роботи ОВС стосовно практичної організації роботи щодо охорони громадського порядку. Адміністративні акти приймаються в кожному конкретному випадку застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Забезпечуючи це, працівники міліції складають протоколи, виносять постанови у справах про адміністративні правопорушення. У багатьох випадках адміністративно-правові норми не можуть бути реалізовані громадянами, державними або громадськими організаціями без владних приписів міліції. Наприклад, спеціальний дозвіл (ліцензія) Державної служби охорони при МВС України необхідна для здійснення підприємницької діяльності з надання послуг по охороні колективної і приватної власності, а також громадян Рішення ОВС також потрібне для одержання дозволу на придбання зброї і таке інше.

Працівники міліції при виданні актів діють від імені держави, тому такі акти обов'язкові для виконання особами, яким вони адресовані. Забезпечення виконання актів здійснюється не тільки шляхом переконання, а й державним примусом. Акти управління міліції спрямовані на реалізацію приписів закону. Цими актами міліція впливає на поведінку громадян, діяльність посадових осіб, організацій, підприємств, установ, підприємницьких структур у процесі забезпечення порядку та безпеки громадян.

Акти видаються у всіх випадках застосування до правопорушників адміністративних стягнень. За допомогою актів управління органи й посадові особи керують підпорядкованими підрозділами й працівниками міліції, конкретизують їх права й обов'язки, визначають порядок діяльності, здійснюють розстановку кадрів, застосовують заходи заохочення та дисциплінарного стягнення. У деяких випадках правові норми не можуть бути реалізовані громадянами, організаціями, підприємствами, установами без владних приписів міліції.

Акти управління, що приймаються міліцією в процесі адміністративної діяльності, мають односторонній, державно-владний, розпорядчий характер, обов'язкові до виконання, суворо підзаконні, породжують певні правові наслідки. Вони можуть мати деякі специфічні риси, що обумовлено особливостями завдань, які виконуються, і змістом роботи органів внутрішніх справ.

Таким чином, акти управління міліції – це прийняті в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності на підставі закону односторонні владні приписи, які спрямовані на встановлення, зміну й припинення конкретних правових відносин або містять обов'язкові для підпорядкованих по службі осіб і органів внутрішніх справ правила (норми) організації охорони громадського порядку й громадської безпеки.

Поняття нормативно-правового акту МВС України формулюється таким чином: «Під поняттям нормативний акт розуміється офіційний документ із певних питань,

який видано (затверджено) відповідним уповноваженим на те органом і якому надано силу правових норм, обов'язкових для виконання» [17, с. 158].

Нормативно-правові акти МВС України розглядаються нами як юридичні засоби адміністративно-правового регулювання діяльності міліції. ОВС в процесі адміністративної (виконавчої, управлінської) діяльності здійснюють загальноуправлінські, спеціальні і забезпечувальні функції. Адміністративно-правова діяльність як один із основних напрямків діяльності міліції полягає в захисті прав і свобод людини і громадянина, підтримці правопорядку і громадської безпеки, забезпечених шляхом контролю (нагляду) за будь-якими особами, об'єктами або процесами, їхньої охорони і реалізації адміністративної юрисдикції [17, с. 159].

Дослідивши різні погляди науковців щодо визначення індивідуальних правових актів, ми вважаємо, що під індивідуальними правовими актами управління органами внутрішніх справ слід розуміти правозастосовні акти, які вирішують конкретні управлінські питання і стосуються конкретних осіб (групи осіб, підрозділу), визначають їхню поведінку, стосуються їхніх прав та обов'язків, мають державно-владний характер, видаються у встановленому нормативно-правовими актами порядку уповноваженими на це суб'єктами управління і вичерпують себе одноразовим застосуванням.

Таким чином, можна дійти **висновку**, що юридичне значення правових актів управління полягає в тому, що вони можуть бути правовою підставою для прийняття інших актів управління (наприклад, наказ Міністерства внутрішніх справ України є підставою для видання наказу керівником районного відділу ОВС). Нормативні правові акти управління встановлюють, змінюють і припиняють норми права; забезпечують однакове регулювання суспільних відносин для необмеженого кола суб'єктів; визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності і т. д. Індивідуальні правові акти управління виступають юридичними фактами виникнення, зміни та припинення суспільних відносин суб'єктів державного управління (наприклад, видання розпорядження про прийняття на державну службу є підставою виникнення нового статусу особи – статусу державного службовця). Правові акти управління можуть виступати юридичними документами або доказами в юридичному процесі. Вони також виступають правовими засобами здійснення кадрової політики, юридичного захисту прав і свобод громадян і т. д.

#### Література

1. Черников В.В. Правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел и внутренних войск на новый уровень // Вестник МВД России. – 1999. – № 6. – С. 27–28;
2. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М., 1954. – С. 17–19;
3. Юридична енциклопедія / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / Ю. С. Шемшученко (ред.). – Т. 1. – К., 2004 – С. 146;
4. Новосёлов В.И. Законность актов органов управления / В. И. Новосёлов – М., 1968. – 108 с.;
5. Петров Г. И. Советское административное право. Часть Общая – Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – 344 с.;
6. Власов В. А. Студеникин С. С. Советское административное право: учебник. – М.: Госгориздат, 1959. – 535 с.;
7. Тихомиров Ю. А., Котпелевская И. В. Правовые акты: учеб.-практ. и справ. пособие. – М., 1999. – С. 3;
8. Князев С. Д. Административное право: учеб. пособие. Владивосток, 1997.

– С. 51–56; **9.** Шебанов А.Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве: дисс... докт. юрид. наук. – М., 1965. – 600 с.; **10.** Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973. – 208 с.; **11.** Административное право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. – 728 с.; **12.** Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: учебник. М., 1996. – 472 с.; **13.** Бахрах Д. Н., Хаханов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. – 176 с.; **14.** Административное право России: учебник. Особенная часть / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. М.: Изд. БЭК, 1997. – 320 с.; **15.** Васильев Р. Ф. Акты управления. М., 1987. – С. 139–140; **16.** Казьмин И.Ф., Поленина С.В. Закон о законах: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. – 1989. – № 12. – С. 8; **17.** Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України // Бктуальні проблеми міжнародних відносин. – Вип. 28 (частина 3). – К., 2001. – С. 158–159.