

ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

NATURE IN THE ADMINISTRATIVE REGULATIONS OF THE INTERIOR

Стрельченко О.Г.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

Рябчук А.В.,
*курсант
Навчально-наукового інституту підготовки фахівців
для підрозділів слідства та кримінальної міліції
Національної академії внутрішніх справ*

У статті висвітлено зміст і сутність адміністративних актів органів внутрішніх справ. Узагальнено основні точки зору щодо цього питання та пропозиції стосовно вдосконалення законодавства з нього. Окреслено основні проблеми, пов'язані з такою нормотворчою процедурою, сформульовано можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: адміністративний акт, міліція, публічне адміністрування, орган, підрозділ.

В статье освещены содержание и сущность административных актов органов внутренних дел. Обобщены основные точки зрения по этому вопросу и предложения относительно усовершенствования законодательства по нему. Определены основные проблемы, связанные с такой нормотворческой процедурой, сформулированы возможные пути их решения.

Ключевые слова: административный акт, милиция, публичное администрирование, орган, подразделение.

The article deals content essence administrative acts of the Interior. The basic problems associated with the rule-making procedure. Overview main points of view on this issue and improve legislation on the subject, formulate possible solutions.

Key words: administrative act, police, public administration body unit.

Актуальність теми. На сьогодні триває процес розвитку й удосконалення системи МВС щодо видання адміністративних актів, у зв'язку з невідповідністю адміністративних актів органів внутрішніх справ вимогам, що до них висуваються; з'ясовується роль суб'єктів перегляду адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ.

Цю проблему досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Р.Ф. Васильєв, О.Ю. Дрозд, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Г. Стеценко, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко.

Виклад основного матеріалу. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчої влади повсякденно здійснюють управлінську діяльність, яка, як правило, виражається у прийнятті адміністративних актів. Зважаючи на специфіку завдань, які покладає держава на органи внутрішніх справ, адміністративні акти назначених органів досить часто обмежують права та свободи приватних осіб. Тому однією з головних вимог, що висуваються до адміністративних актів органів внутрішніх справ, є вимога щодо дотримання законності. На жаль, на сьогодні доводиться констатувати, що не завжди у своїй діяльності органи внутрішніх справ безумовно дотримуються цього принципу.

Залежно від повноти дотримання вимог законності та юридичної обґрунтованості, адміністративні акти органів внутрішніх справ можуть бути правомірними або дефектними. Останні об'єктивно потребують

перегляду. Більше того, необхідність перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ виникає також у зв'язку з їх застарілістю і втратою актуальності. Такий перегляд може здійснюватися в адміністративному або судовому порядку. Зважаючи на значення, яке має інститут перегляду адміністративних актів для забезпечення їх законності й ефективності, важливим є дослідження підстав і процедур такого перегляду, а також інших пов'язаних із цим питань. Якщо ж сутності та особливостям адміністративних актів, у тому числі органів внутрішніх справ, у вітчизняній науці адміністративного права приділена певна увага, інститут їх перегляду висвітлено недостатньо.

Отже, з огляду на потреби забезпечення законності в управлінській діяльності органів внутрішніх справ, а також відсутність предметних досліджень цих питань у науці адміністративного права актуальним є дослідження адміністративних актів органів внутрішніх справ.

Управління в органах внутрішніх справ виражається у формах управлінської діяльності. За допомогою цих форм реалізується компетенція органів. Форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль, зокрема за їх допомогою забезпечуються додержання встановленого порядку; гласність і прозорість діяльності; зміцнення законності й дисципліни [1, с. 286]. З етимологічного погляду, термін «форма» тлумачиться як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішнє вираження якого-

небудь явища, пов'язане з його сутністю змістом; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація й зовнішнє вираження [2, с. 1543]. Отже, під формою управлінської діяльності органів внутрішніх справ варто розуміти відмінні за своїм характером і наслідками конкретні способи зовнішнього вираження діяльності цих органів для реалізації поставлених перед ними завдань. Конкретним прикладом форм управлінської діяльності органів внутрішніх справ може слугувати видання ними адміністративних актів. Для надання визначення поняття «адміністративний акт органів внутрішніх справ» необхідно проаналізувати тлумачення адміністративного акта загалом.

Інститут адміністративних актів у сучасних умовах реформування управлінського апарату в Україні та його адміністративно-правового забезпечення набуває великого теоретичного і практичного значення. За допомогою вказаних актів регулюються відносини публічного управління, здійснюється владний вплив на конкретні сфери суспільного життя. Поняттю адміністративного акта та значенню цього важливого правового інституту для публічного управління в сучасних умовах приділялась увага таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Р.Ф. Васильєв, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.М. Пахомов і багато інших. Але, незважаючи на сформульовані дослідниками принципово важливі положення, залишається низка невіршених або дискусійних питань.

На сьогодні не вироблено єдиної позиції щодо назви зазначеного акта. Деякі вчені позначають цей акт як адміністративний акт, інші – як правовий акт виконавчої влади, проте більш поширеною є назва «правовий акт управління» [3, с. 215]. Проаналізувавши ці терміни, вважаємо, що всі вони відображають сутність одного й того самого правового явища, однак жоден із них не має нормативного закріплення. У зв'язку з цим необхідно визначити, яке поняття більшою мірою відображає сутність цього явища, і закріпити його на законодавчому рівні, тому що наявність великої кількості термінів заважає якісному формуванню інституту адміністративного акта. На нашу думку, термін «адміністративний акт» є найбільш удалим, тому що, по-перше, у його назві є пряма вказівка на те, що він діє саме на основі норм адміністративного права, тобто від імені публічної влади, а не від інших органів управління (наприклад, органів управління, що діють у приватному або релігійному секторі на основі корпоративних норм); по-друге, ця назва є більш універсальною та широко використовується в адміністративно-правовій доктрині зарубіжних країн, а значить, зручніша для порівняння міжнародного досвіду. Також варто погодитися з думкою В.Б. Авер'янова про доцільність переходу до ширшого вживання поняття «адміністративний акт». Адже, як справедливо наголошує вчений, оперування терміном «правові акти управління» невіршдане, оскільки чинна Конституція України відмовилась від поняття «органи державного управління» [4, с. 203]. Необхідно зазначити, що терміни «адміністративний акт» і «адміністративно-правовий акт» є рівнозначними. Проте вважаємо, що вживання терміна

«адміністративний акт» є більш удалим. Цей термін дає змогу уникнути конструкції «неправовий (неправомірний) адміністративно-правовий акт» [5, с. 21].

Загальноприйнятого поняття адміністративного акта на сьогодні не існує, воно, незважаючи на його важливість, нормативно не закріплено. У науковій літературі відзначаються різноманітні аспекти поняття «адміністративний акт». Р.Ф. Васильєв указував, що складність визначення поняття адміністративного акта зумовлена насамперед належністю адміністративних актів до правових актів державних органів та управлінської діяльності, ці акти є сутністю двох цілісних правових утворень [5, с. 91]. Науковець визначав їх як владні волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, які встановлюють, застосовують, змінюють, скасовують правові норми і змінюють сферу їх дії, котрі вчиняють у встановленому порядку на основі й на виконання законів у процесі здійснення функцій державного управління, діють у формі усних указівок або документів, що містять відповідні приписи [6, с. 139–140]. Це визначення має низку недоліків. Так, воно занадто громіздке, має як головні, так і другорядні ознаки, а також формально-юридичний характер, не відображає цілей управління [7, с. 143].

Розглянемо кілька основних визначень поняття адміністративного акта, що зустрічаються в науці адміністративного права.

А.А. Абдурахманов зазначає, що одним із перших надав визначення адміністративного акта відомий учений-адміністративіст А.І. Єлістратов, який уважав, що під адміністративним актом розуміється акт управління, спрямований на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів. Згідно з точкою зору А.Ф. Євтихієва, що була висловлена приблизно в той самий період, адміністративні акти є відображенням державної волі в межах закону з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру [8, с. 41; 9, с. 159; 10, с. 8].

У радянській адміністративно-правовій науці досить поширеним було визначення адміністративного акта через форму управлінської діяльності. Так, М.І. Єропкін стверджував, що адміністративний акт – це особлива юридична форма виконавчої та розпорядчої діяльності державних органів; вони видаються на основі й на виконання законів і містять обов'язкові для виконання правила поведінки (приписи) з метою практичного здійснення завдань і функцій держави [11, с. 130]. Аналогічні визначення надавали багато дослідників радянського періоду [12, с. 124]. У сучасній адміністративно-правовій думці також зустрічаються прихильники такого підходу. Однак, говорячи про визначення адміністративного акта через форму управлінської діяльності, необхідно вказати на відсутність єдиного визначення самих форм управлінської діяльності. Одні вчені під формою управлінської діяльності розуміють відмінні за своїм характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [1, с. 277]; інші – зовнішній вияв конкретних дій, що здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [13, с. 132]. Наведені й багато інших

прикладів свідчать про відсутність єдиного сприйняття форм управлінської діяльності. Те саме стосується і класифікації форм управлінської діяльності. Так, прихильники визначення адміністративного акта через форму управлінської діяльності стверджують, що адміністративний акт – це форма управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням установленної процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання, з метою реалізації завдань і функцій управління, утілених у кінцевому результаті в певну законну форму й таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Якщо ми звернемося до класифікації форм управлінської діяльності, одразу побачимо, що більшість авторів під формою управлінської діяльності розуміють видання адміністративного акта, а не сам акт [1, с. 278; 14, с. 134; 15, с. 167–168]. У наведеному визначенні автор також указує, що формою управлінської діяльності є видання правового акта управління, а не сам акт, та одразу ж уточнює, що головна роль у цьому визначенні належить процесу здійснення владного волевиявлення як дії [4, с. 143]. Як справедливо зазначав Р.Ф. Васильєв, за такого підходу не можна уникнути й двозначного розуміння актів або як дій, або як документів, тому, використовуючи практично будь-яке більш-менш допустиме визначення форм виконавчо-розпорядчої діяльності, під час класифікації цих форм мимовільно починають змішувати поняття видання актів та самих правових актів управління [10, с. 101–102].

Термін «припис» в українській мові живається як певний порядок, установлений керівними органами держави; норма поведінки; указівка або порада діяти певним чином; настанова; вимога, зумовлена чим-небудь [4, с. 1126]. Не можна не погодитись із тим, що поняття «адміністративний акт» і «припис» взаємопов'язані та взаємозумовлені, тому що кожен адміністративний акт містить у собі припис (приписи). Надаючи перелік основних властивостей акта, ми практично вказуємо на перелік властивостей припису, що в ньому міститься. Однак адміністративний акт може містити й кілька приписів, і не в кожному випадку ці приписи будуть схожі за своїми юридичними властивостями. Більше того, характеризуючи адміністративний акт як припис, ми забуваємо про форму акта. Як справедливо було зазначено, незважаючи на схожість понять «правовий акт» і «припис», визначення адміністративного акта через припис виглядає дещо нелогічним, оскільки тут прослідковується не зовсім удала спроба визначити ціле (правовий акт) через його частину (припис): в одному акті частіше за все міститься не один, а кілька приписів. Більше того, припис у кінцевому підсумку стає елементом правової дійсності після здійснення волевиявлення відповідного суб'єкта та закріплення його у відповідній формі.

Найчастіше в науковій літературі зустрічається визначення адміністративного акта як дії-волевиявлення. Насправді саме слово «акт» означає окремий вияв якої-небудь діяльності; дію, подію, учинок [7, с. 18]. На думку В.Я. Малиновського, адміністративний акт

– це владні волевиявлення суб'єктів державного управління (органів виконавчої влади, посадових осіб), які видаються колегіально чи одноосібно, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення правових норм або зміну сфери їх дії, що здійснюються в установленому порядку на підставі й на виконання законів, актів глави держави та вищих органів виконавчої влади з метою практичного виконання функцій і завдань державного управління й діють у формі документів чи усних велінь, які містять відповідні приписи.

Якщо проаналізувати «життя» адміністративного акта, можна дійти висновку, що він є способом вираження волі, після здійснення волевиявлення він продовжує своє життя у вигляді встановлених у ньому приписів, які продовжують своє життя навіть після припинення існування певних органів, але вже не є актами-діями. На цьому етапі волевиявлення змінює свою форму, найчастіше стаючи актом-документом, який слугує засобом закріплення волі, її фіксації. Отже, не можна давати загальне визначення поняття адміністративного акта тільки як акта-дії або акта-документа. Якщо ж вважати адміністративний акт результатом волевиявлення, то в цьому випадку ігнорується власне волевиявлення, яке встановлює (змінює, скасовує, змінює сферу дії) правові норми або за допомогою якого виникають (змінюються, припиняються) конкретні правовідносини. Ми погоджуємося з думкою про те, що не можна назвати результатом волевиявлення (а не самим волевиявленням) усний наказ (розпорядження), команду часового зупинитись, відповідний наказ міліціонера тощо. Це не результат волевиявлення-дії, а самі дії [10, с. 133]. Вищезазначене свідчить про те, що не можна говорити про акт-дію та про акт-документ як про самостійні незалежні одне від одного явища. Однак немає підстав розглядати адміністративний акт як акт-дію та акт-документ водночас. Це явище може бути охарактеризоване як дія, результат якої нерідко живе у формі акта-документа. Мова йде про визначення акта як дії (волевиявлення) з урахуванням того, що в низці випадків його зміст (припис) виражається в письмовій формі й діє як акт-документ [10, с. 134]. Звичайно, указується не на прості волевиявлення, а на волевиявлення, що створюють юридичний ефект.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що адміністративні акти органів внутрішніх справ відіграють значну роль у публічному управлінні, оскільки вони є формою виконання завдань і реалізації функцій адміністративної влади, юридичним варіантом управлінських рішень. Без інституту адміністративних актів органів внутрішніх справ не може працювати виконавча влада, а отже, й держава загалом. Тому видається можливим надати визначення адміністративного акта органів внутрішніх справ.

Отже, *адміністративний акт органів внутрішніх справ* – це підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення зазначених органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи, спрямоване на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : в 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
3. Пчелін В.Б. Адміністративний акт та його роль у державному управлінні / В.Б. Пчелін // Проблеми державного будівництва та місцевого регулювання на сучасному етапі : міжнар. наук.-практ. конф., 21 трав. 2009 р. : тези доп. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – С. 215–217.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.П. Тимошук. – Х., 2009. – 214 с.
6. Васильев Р.Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие / Р.Ф. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.
7. Бахрах Д.Н. Акты управления (Значение, проблема исследований, понятие) / Д.Н. Бахрах, Г.И. Никитушев // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 141–143.
8. Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации / А.Ф. Евтихийев. – Люблин : Люблинская губернская типография, 1911. – 293 с.
9. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М. : Издание Г.А. Лемана, 1914. – 286 с.
10. Абдурахманов А.А. Правовые акты управления в механизме административно-правового регулирования общественных отношений / А.А. Абдурахманов. – М. : ВНИИ МВД России, 2004. – 100 с.
11. Административное право : [учебник для сред. юрид. учеб. заведений] / под ред. М.И. Еропкина. – М. : Юрид. лит., 1971. – 416 с.
12. Власов В. А. Советское административное право : [учеб. для юрид. вузов] / В.Ф. Власов, С.С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 535 с.
13. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
14. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ф.Ф. Яхин. – М., 2004. – 215 с.
15. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007 – 624с.