

Правоторова О. М.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності
Херсонського державного університету

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION

Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур. Визначено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової охорони є класичним виразом їх адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг з метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій. З'ясовано, що за допомогою матеріально-технічних операцій з ведення та використання публічною адміністрацією державних реєстрів прав власності забезпечується попередження більшості посягань на право власності, відновлюється порушене право власності через рішення певних адміністративних комісій. Наголошено, що до інструментів діяльності публічної адміністрації та електронне урядування. Нормативні акти публічної адміністрації відрізняються від інших актів тим, що встановлюють, змінюють чи скасовують норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, що встановлюються та охороняються державою. Здійснюючи свої функції, публічна адміністрація під час здійснення адміністративно-правової охорони має можливість використовувати всі найпоширеніші види форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, зокрема такі, як видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій, матеріально-технічних операцій тощо.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини, адміністрування, публічна адміністрація, механізм адміністративно-правової охорони, принцип, норма, засади, форми адміністративної діяльності.

Determined that the administrative-legal protection is an institution of administrative law, which consists of uniform rules of administrative law, whose legal influence is directed at the prevention of offenses (crime prevention) and the restoration of violated rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities through administrative tools: forms of administrative activity of public administration, administrative coercion and administrative procedures. It is determined that forms of administrative activity of public administration in the field of administrative and legal protection is a classic expression of their administrative activity in the implementation of executive and administrative activities and the provision of administrative services in order to restore or prevent violation of the rights, freedoms or legitimate interests of individuals and legal entities. At the same time, public administration entities can use the entire arsenal of forms of administration of public relations by public administration, namely the issuance of regulatory and individual administrative acts, the implementation of other legally significant actions and logistical operations. It has been found out that logistical operations to maintain and use public registers of property rights by the public administration provide for the prevention of most property rights violations, and restore the infringed property rights through the decisions of certain administrative commissions. It is emphasized that the instruments of public administrative activity include normative acts of public administration, administrative discretion in the activities of public administration and e-government. Public administration regulations differ from other acts in that they establish, modify or repeal rules of law - mandatory rules of conduct established and protected by the state. In performing its functions, the public administration in the exercise of administrative and legal protection has the opportunity to use all the most common forms of administration of public relations by the public administration, in particular, such as the issuance of regulatory and individual administrative acts, the implementation of other legally significant actions, logistical operations, etc.

Key words: administrative-legal protection, administrative-legal protection, public administration, administrative-legal relations, administration, public administration, mechanism of administrative-legal protection, principle, norm, principles, forms of administrative activity.

Актуальність теми. В умовах сьогодення права та свободи громадян охороняються не на належному рівні, що є негативним моментом у становленні української державності. Хоча громадський тиск на посадових осіб органів публічної адміністрації в даний момент відбувається, але він ще не здійснюється на такому рівні, щоб суб'єкти публічної адміністрації почали працювати, адже це здійснюється в кра-

їнах-учасників Європейського Союзу. Тому такий хід обставин є неприпустимим для нашої країни, адже створення ефективного й незалежного захисту прав громадян різноманітними суб'єктами публічної адміністрації стоїть на першому місці в умовах сьогодення. Публічна адміністрація має спрямовувати всю свою адміністративну силу на всебічне забезпечення і захист прав, свобод та законних інтересів

невладних фізичних і юридичних осіб, на приведення своєї підзаконної правотворчої діяльності до стандартів Європейського Союзу (*Acquis communautaire* (*acquis*)), щоб у кінцевому підсумку належним чином здійснювати адміністративно-правову охорону всіх сфер вітчизняного суспільства.

Тому однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які у свою чергу є певними адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації.

Мета статті – на основі сучасного законодавства та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права окреслити форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони, визначити їх поняття, місце і особливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякою мірою окреслену в статті проблематику вивчали сучасні вітчизняні й зарубіжні вчені в галузі адміністративного права К. Булатов, В. Галуцько, І. Голосніченко, Л. Кожура, М. Ковалів, В. Курило, О. Нікітенко, Л. Рогач, А. Сачаво, О. Остапенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та ін. Проте ці вчені розкрили лише окремі аспекти форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, в механізмі адміністративно-правової охорони вони досліджували інші, більш широкі або суміжні суспільні відносини. Тематика є досить складною, актуальною, а також такою, що потребує подальших наукових розробок.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до тлумачного словника з української мови «форма» – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз [1]. Вітчизняна юридична енциклопедія під формами діяльності органів публічної влади розуміє зовнішній бік їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних межах, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їхні функції [2].

На слушний погляд В. Котюка, форма означає зовнішнє оформлення, вираження певного соціального явища [3, с. 31].

Значущість цієї проблематики додає те, що навіть на доктринальному рівні серед провідних учених-адміністративістів не існує тотожної думки щодо назви цього феномена.

Професори В. Колпаков і О. Кузьменко визначають, що форми «публічного адміністрування» – це зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в межах їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань, які тягнуть за собою певні наслідки [4; 5].

Провідні вчені-адміністративісти, професори Р. Мельник і В. Бевзенко вживають категорію «адмі-

ністративний акт», не поділяючи його на різні форми і вважаючи, що він є об'єднуючим, зовнішньо вираженим інструментарієм діяльності публічної адміністрації. У своїх працях вони описують тільки адміністративні акти та адміністративні договори. Так, під адміністративно-правовим актом вони визначають дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами. Крім того, в адміністративному праві «акт» розуміється насамперед як волевиявлення (волевиявлення) [6; 7, с. 243].

Найчастіше волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації виражається у формі документа, а якщо таке волевиявлення потребує спеціального оформлення (свідоцтва, ліцензії тощо), то це безпосередньо впливає на можливість використання адміністративного акта, тобто на набуття адміністративним актом чинності [7, с. 243].

Також до інструментів діяльності публічної адміністративної Р. Мельник і В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації та електронне урядування. На їх погляд, нормативні акти публічної адміністрації відрізняються від інших актів тим, що встановлюють, змінюють чи скасовують норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, що встановлюються та охороняються державою. Розсуд публічної адміністрації визначається як закон, який уповноважує суб'єктів публічної адміністрації застосовувати розсуд, наприклад, обирати одну з передбачуваних альтернатив. У свою чергу електронне урядування визначається як форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [7, с. 457].

На слушний погляд Ю. Римаренка, Є. Мойсеєва та В. Олефіра, за характером і правовою природою форми адміністративної діяльності можна класифікувати на такі групи: видання актів управління (нормативних та індивідуальних); укладання договорів (адміністративних угод); учинення інших юридично значущих адміністративних дій; проведення громадсько-організаційних заходів; учинення організаційно-технічних дій. При цьому розмаїтті форм адміністративної діяльності вони зведені у дві основні групи: 1) правові; 2) неправові (організаційні) [8, с. 276].

У своїх творах Ю. Римаренко, Є. Мойсеєв та В. Олефір слушно зазначають, що в адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [8, с. 285; 9].

Слушною при цьому є точка зору І. Гриценка, який вважає, що протягом розвитку вітчизняних інститутів адміністративного права на увагу заслу-

говують саме правові форми [10, с. 11]. На погляд В. Олефіра, С. Константинова, В. Сущенка та Є. Моїсеєва, правові форми пов'язані з утворенням і застосуванням права [11, с. 13].

На погляд М. Коваліва, З. Киселя та Д. Кальянова, що досліджували дещо суміжну з нами проблематику, під формою розуміється об'єктивний вияв суті дій суб'єктів. За допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності, і від різнобічності використання цих форм залежить ефективність діяльності в цілому. Вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності, які здійснюють виконання покладених на них функцій. В одних випадках такі дії тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні [12].

На наш погляд, такий підхід до розкриття змісту інструментарної теорії адміністративного права, коли до його складу відносять адміністративні акти, адміністративний розсуд та електронне врядування, є слушним. Проте для потреб теорії адміністративно-правової охорони більш слушним є визначення інструментарію адміністративного права через слово «форми» та класичний поділ на адміністративні акти нормативного й індивідуального характеру, здійснення інших юридично значущих операцій та здійснення матеріально-технічних операцій.

У цьому напрямі найбільш слушним є розкриття цієї проблеми професорами В. Галунько та В. Курило, які визначають, що під формами діяльності публічної адміністрації розуміють зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене в межах режиму законності та компетентності для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [13, с. 225–226].

Учені вважають, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів); 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. При цьому під учиненням інших юридично значущих адміністративних дій вони розуміють дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, чи були вони спрямовані на ці наслідки, чи ні. А під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [13, с. 132–139].

Це підтверджується поглядами інших учених. Так, С. Семко вважає, що поняття «форми діяльності суб'єктів публічної влади» розуміються як зовнішнє вираження однорідних дій, операцій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їхні структурні підрозділи й посадові особи для реалізації закріплених за ними функцій і компетенцій [14]; Ю. Шпак визначає форму діяльності органів місцевого самоврядування як будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій цих органів, їхніх структурних підрозділів і службових осіб, здійснюване з метою реалізації функцій управління [15]; О. Красноборов під формами діяльності Державної судової адміністрації України розуміє зовнішньо виражені конкретні однорідні дії її органів і територіальних управлінь, які в межах наданої компетенції здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції з метою належного здійснення правосуддя [16].

Оскільки предметом нашого аналізу є адміністративно-правова охорона як інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад та за допомогою адміністративного інструментарію, який хоча й має спільні риси з вищевказаними положеннями, але не тотожний їм, адже має певні особливості, розкриємо їх:

1) форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони базуються на теорії форм діяльності публічної адміністрації;

2) така діяльність здійснюється в ході виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг;

3) метою такої адміністративної діяльності є відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

4) до форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони слід віднести видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій.

Таким чином, виходячи з думок вищевказаних учених, можна зробити висновок, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової охорони є класичним виразом їхньої адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг з метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій.

Професор В. Галушко ширше розкриває класифікацію форм діяльності органів публічної влади, зокрема, за характером і правовою природою виявляє такі форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації: укладення адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [13].

Слід розуміти, що найпоширенішою формою адміністративної діяльності суб'єктів публічної влади є видання адміністративних актів. О. Скоров під адміністративним актом органу публічної влади розуміє засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічної влади в межах його компетенції, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин, або такі, що мають обов'язкові для підлеглих органів і співробітників органів норми, з метою організації та практичного здійснення управління в різних сферах із дотриманням установленої процедури та форми, й тягне за собою певні юридичні наслідки [17].

Як зазначив П. Угровецький, через видання адміністративного акта органи публічної влади вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі їхньої діяльності, в інтересах реалізації завдань і функцій певних суб'єктів. Науковець звертає увагу, що адміністративні акти, ухвалені органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин [18].

О. Скоров за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти, розрізняє акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти Президента України; акти керівників апарату будь-яких державних органів під час здійснення ними управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів; акти

адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їхніх керівників) [17].

На слушну думку В. Колпакова, виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовано на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [19].

Щодо матеріально-технічних операцій з ведення та використання публічною адміністрацією державних реєстрів прав власності, то саме за допомогою цієї форми адміністративної діяльності забезпечується попередження більшості посягань на право власності, відновлюється порушене право власності через рішення певних адміністративних комісій, наприклад, Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України.

Висновки. Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур.

Отже, здійснюючи свої функції, публічна адміністрація під час адміністративно-правової охорони має можливість використовувати всі найпоширеніші види форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, зокрема такі, як видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій, матеріально-технічних операцій тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Яременко В., Сліпущко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ. *Аконіт*. 2008. 928 с.
2. Яриш О., Сьрьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків. *Національного ун-ту внутр. справ*. 2002. 653 с.
3. Котюк В. О. Основи держави і права: навчальний посібник для абітурієнтів, студентів, учнів середніх шкіл і ліцеїв. Київ: *Вентури*. 1996. 224 с.
4. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Сущенко В. Київ: *Юрінком Інтер*, 2012. 808 с.
5. Коваленко В. В. Курс адміністративного права: підр. Київ: *Юрінком Інтер*, 2011. 805 с.
6. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 Нац. ун-т держ. податк. служби України. Київ, 2008. 39 с.
7. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та інші. Загальне адміністративне право. Київ. *Юрінком інтер*. 2015. 568 с.
8. Римаренко Ю., Мойсєєв Є., Олефір В. та ін. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина): підручник. Київ. *КНТ*, 2008. 816 с.
9. Остапенко О. І. Адміністративна діяльність: навчальний посібник за заг. ред. О. І. Остапенка. Львів: *ЛІВС*, 2002. 252 с.
10. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 35 с.

11. Моїсєєв Є., Сущенко В., Константинов С. та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник. Київ: *КНТ*, 2008. – 264 с.
12. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник. Часть общая под ред. А.П. Коренева. М., МЮИ: *Щит-М*. 1997. 335 с.
13. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник – Херсон: *Грінь Д.С.*, 2015. 272 с.
14. Семко С. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. дис... канд. юр. наук: 12.00.02. Харків. 2011. 237 с.
15. Шпак Ю. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 58-62.
16. Красноборов О. Адміністративно-правові засади діяльності Державної судової адміністрації України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2010. 19 с.
17. Скоров О. Поняття та види адміністративних актів органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 330–338.
18. Угровецький П. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2010. № 3. С. 98-103.
19. Копаков В. Поняття форм публічного адміністрування Адміністративне право і процес. 2012. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/46-ponyattya-form-publichnoho-administruvannya-kolpakov-v-k>.