

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 7 (20)

Суми – 2017

УДК 342. 9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ КРАЇНИ¹



Резнік Олег Миколайович,

канд. юрид. наук,

*доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,*

Сумський державний університет

Стаття присвячена з'ясуванню сутності й особливостей функціонування електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, як форми контролю й елементу боротьби з корупцією. Доведено, що в Україні існує необхідність удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з метою недопущення порушення особистих прав і свобод громадян, знищення конституційних гарантій, втрати довіри до влади в цілому, а також запобігання проявів корупції в них. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують процедурні аспекти електронного декларування. Охарактеризовано дві моделі регулювання системи електронного декларування, які існують у світі. Встановлено, що для України характерна друга модель регулювання – запобігання незаконному збагаченню, зважаючи на високий індекс сприйняття корупції. Визначено поняття електронного декларування, його суб'єкти. Встановлено перелік посад в органах місцевого самоврядування, а також перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків у таких органах. Виокремлено види електронних декларацій (щорічна декларація, декларація перед звільненням, декларація після звільнення, декларація кандидата на посаду). Зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції проводить повну перевірку декларацій, а також такі види контролю: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль. Проаналізовано зарубіжний досвід функціонування електронного декларування у Словенії, Македонії та Сербії. Зроблено висновок, що антикорупційна політика в органах місцевого самоврядування має забезпечуватися за допомогою дієвої системи електронного декларування, спрямованої на підвищення ефективності діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, усунення корупційних ризиків у їх роботі, а також підвищення їх авторитету.

Ключові слова : форми, адміністративно-правова форма діяльності правоохоронних органів, фінансово-економічна безпека, правові форми, неправові форми.

Reznik O. Administrative and Legal Forms of Activity of Law Enforcement Bodies Providing Financial and Economic Security of the Country. The article is devoted to the analysis of administrative and legal forms of activity of law enforcement bodies, which provide financial and economic security of the country. It is noted that the correct choice of administrative-legal form will ensure the maximum effectiveness of the activity of law-enforcement bodies in this field. The essence of the notion "form" is found out and it is determined that with the help of it the external expression of the content of certain actions, phenomena and etc. Author proved that the forms of certain activities, including in the field of financial and economic security of the country are based on legal requirements. The concept "administrative-legal form of activity of law-enforcement bodies" is analyzed. The author has formulated his own definition of administrative-legal forms of activity of law-enforcement bodies providing financial and economic security of the country. The approaches of scientists to classification

¹ Виконано в рамках проекту № 0116u006814 (супровідний лист № 01/15.06/3278 від 19.08.2016 р.)

of administrative activity, which is closely connected with administrative-legal forms are considered. It is established that the most widespread approach is that the forms of such activity are divided into legal and non-legal (organizational). Author has analyzed the approaches to the classification of forms of administrative and legal activity of law enforcement bodies in general. It has been determined that the division of such forms into legal and non-legal (organizational), main and additional forms is most frequently carried out. Author has analyzed of the classification of administrative and legal forms of activity of law enforcement bodies depending on the method, purposefulness, content, the form of expression, actions of the individuals of administrative-legal activity, competence and nature of the solution of the range of issues legal content. The specific administrative-legal forms of activity of law-enforcement bodies in the field of ensuring financial and economic security of the country are identified, and they are considered depending on the form of expression, namely legal and non-legal (organizational). The author concluded that there is no definition the concept of "the administrative-legal form of the activity of law-enforcement bodies that provide financial and economic security of the country" in the scientific circles and a unified approach to the classification of such forms. The difference between legal and non-legal forms in the analyzed field is noted.

Keywords : form, administrative-legal form of activity of law-enforcement bodies, financial and economic security, legal form, non-legal form.

Актуальність дослідження. Аналіз адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку, до яких ми відносимо органи Національної поліції, органи служби безпеки, підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України та Національне антикорупційне бюро, є актуальним питанням сьогодення, правильний вибір яких забезпечить максимальну ефективність діяльності таких органів. Поряд з цим, застосування конкретної форми обумовлюється завданнями, які потрібно вирішити.

До теперішнього часу ще не сформовано єдиного підходу до розуміння поняття адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів, зокрема що забезпечують фінансово-економічну безпеку їх класифікації, у зв'язку з чим існує необхідність вироблення єдиного підходу до його розуміння. Окрім цього, у чинному законодавстві відсутній конкретний перелік форм діяльності, які можуть реалізовуватися такими правоохоронними органами. Тому потреба дослідження цих питань обумовлюється своєчасністю дослідження порушеної проблеми.

Адміністративно-правові форми діяльності правоохоронних органів досліджувались Л. Івановою, В. Макарчуком, В. Петровим, С. Шоптенко та ін. Проте у працях даних вчених не досліджено комплексно питання щодо поняття, видів форм саме у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки країни.

Метою статті є аналіз адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку

країни.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж безпосередньо перейти до аналізу конкретних адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни, необхідно з'ясувати сутність понять «форма», «адміністративно-правова форма діяльності правоохоронних органів», «адміністративно-правова форма діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни».

Визначення поняття «форма» дає Великий тлумачний словник сучасної української мови. Так, форма – це:

1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд;

2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду;

3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз;

4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [1, с. 972]. Тобто за допомогою неї визначається зовнішнє вираження змісту певних дій, явищ тощо.

У правовій науці акцентується увага на важливості та складності форм певної правової діяльності. Так, Н. Пархоменко зазначає, що форма, насамперед, наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує й поєднує всі правові явища та право як таке [2, с. 55]. Наведене дозволяє зробити висновок, що форми певної діяльності, у тому числі у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки країни, ґрунтуються на правових приписах.

У наукових джерелах подано чимало визначень адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів. Слушним є визначення

В. Макаруча, який під формою адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів розуміє зовнішню характеристику адміністративної діяльності, яка виявляється у здійсненні індивідуальних організаційно-правових дій, що спрямовані на запобігання та припинення правопорушень [3, с. 183]. Відповідно до цього підходу, форми є зовнішнім вираженням дій правоохоронців, що спрямовані на досягнення одного з основних завдань правоохоронних органів – запобігання та припинення правопорушень.

На підставі вищевикладеного, сформулюємо власне визначення адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни. Так, це визначено в нормативно-правових актах зовнішнє вираження змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів у фінансово-економічній сфері, що здійснюється з метою врегулювання суспільних відносин, спрямованих на забезпечення фінансово-економічної безпеки країни.

З метою визначення спільних ознак певних явищ чи подій проводять їх класифікацію на основі певних критеріїв, за допомогою яких можна віднести той чи інший об'єкт класифікації до певної групи понять, відносин тощо. Зазначимо, що науковцями виділяється чимало підходів щодо класифікації адміністративно-правових форм діяльності в цілому.

Так як адміністративно-правові форми діяльності тісно пов'язані з управлінською діяльністю, розглянемо підходи до їх класифікації. Деякі вчені акцентують увагу на існування таких форм управлінської діяльності:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;
- 3) проведення організаційних заходів;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 134].

Проте найбільш поширеним є підхід, згідно з яким форми такої діяльності поділяють на правові та неправові (організаційні). До числа перших належать ті, які мають юридичне значення та призводять до правових наслідків. До них відносять:

- 1) видання юридичних актів управління;
- 2) видання індивідуальних актів управління;
- 3) здійснення інших юридичних дій, заснованих на управлінських актах [5, с. 119]. До не правових форм належать ті, які не спричиняють правових

наслідків. Це, зокрема:

1) здійснення організаційних дій (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій, інформування населення про роботу служб, органів влади, про зміни в законодавстві тощо);

2) виконання матеріально-технічних операцій (діловодство, складання довідок, звітів, складання юридичних актів) [6, с. 120]. Схожою є класифікація Д. Бахраха, який форми управлінської діяльності по суті поділяє на правові та неправові:

1) правові акти: а) нормативні акти; б) ненормативні акти загального значення; в) акти застосування права; г) адміністративні договори; д) інші юридично значущі дії;

2) неправові акти: а) організаційно-масові заходи; б) матеріально-технічні операції [7, с.21].

Що стосується адміністративно-правових форм діяльності саме правоохоронних органів, зазначимо, що тут також є поширеною класифікація таких форм на правові та неправові (організаційні). Усі вони є досить схожими, доповнюють одне одного. Наприклад, І. Голосніченко зазначає, що правова форма включає в себе діяльність зі складання договорів, ухвалення нормативно-правових актів і проведення інших дій, що мають юридичне значення, а неправова – це організаційна діяльність і функціонування правоохоронного органу [8, с. 106].

Заслугує на увагу класифікація С. Шоптенко, яка пропонує форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів поділяти на основні:

1) форми реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення (складання протоколу про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання, проведення особистого огляду чи огляду речей, винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення та інші);

2) форми здійснення розгляду скарг громадян (усна та письмова);

3) форми, що використовуються при реалізації дисциплінарного провадження (створення комісії для проведення службового розслідування, видання наказу про відсторонення від виконання посадових обов'язків у зв'язку з проведенням службового розслідування, видання наказу про накладення дисциплінарного стягнення та інші);

4) форми реалізації провадження з оскарження правових актів (проведення перевірки, видання наказу про скасування правового акту та інші); додаткові:

1) видання правових актів з організації

діяльності правоохоронних органів;

2) видання індивідуальних актів управління:
а) внутрішньоуправлінських (про призначення працівника на посаду, про покладення обов'язків на працівника чи підрозділ, про відрядження особи та інші); б) зовнішньоправоохоронних (про проведення відпрацювань, про зобов'язання вчинити певні дії тощо);

3) здійснення інших юридично значимих дій (проведення нарад, перевірок, планування, матеріально-технічні операції та інші) [9]. Запропонована класифікація є досить деталізованою та відмінною від інших.

Цікавою є класифікація Л. Іванової, яка розглядає та поділяє форми адміністративної діяльності правоохоронних органів за способом, цілеспрямованістю та змістом. За змістом дослідниця виокремлює дві правові форми, а саме правозастосовну та нормотворчу. Правозастосовна передбачає діяння суб'єктів із застосування норм права, а нормотворча застосовується ними лише в межах їх повноважень. За способом виокремлюються правозастосовні форми адміністративної діяльності: внутрішні та зовнішні, правоохоронні та регулятивні, які, у свою чергу, можуть бути усними (розпорядження, вказівки, накази), конклюдентними (певні регулюючі жести), письмовими (індивідуальний акт). За цілеспрямованістю (мається на увазі мета використання) правові форми адміністративної діяльності поділяються на внутрішні, тобто такі, що пов'язані з внутрішньою діяльністю в правоохоронному органі (діловодство, матеріальне забезпечення тощо) і зовнішні, які використовуються для реалізації суб'єктами адміністративної діяльності покладених завдань і функцій. Неправові форми поділяються на форми, що виявляються в організаційних діях (нарада, інструктаж тощо), і форми, що виявляються в матеріально-технічних діях (виконання матеріалів, видання довідок, складання звітів тощо) [10, с. 57-60].

Досить змістовною є класифікація В. Петрова, який форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів класифікує таким чином:

1) в залежності від форми вираження: правові та неправові. Правові форми виражаються через ухвалення нормативно-правових актів, прийняття управлінських рішень, складання договорів, здійснення інших дій, які мають юридичне значення. Водночас неправові форми виражаються через проведення організаційно-правових і матеріально-технічних дій, які за собою не тягнуть юридичних наслідків;

2) в залежності від дій суб'єктів адміністративно-правової діяльності

правоохоронних органів на: основні та додаткові. Такий критерій поділу форм адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів виникає уже в процесі здійснення правоохоронними органами функцій та завдань з метою реалізації їх повноважень, тобто поділ форм в залежності від дій суб'єктів адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів на основні та додаткові здійснюється, виходячи з компетенції кожного такого органу;

3) в залежності від компетенції та характеру вирішення кола питань: процесуальні та процедурні. Процесуальні форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів пов'язані з адміністративним провадженням, а процедурні – із прийняттям конкретних адміністративно-управлінських рішень;

4) в залежності від юридичного змісту форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів поділяються на зобов'язальні, дозвільні, заборонені, рекомендаційні, уповноважуючі. Рекомендаційні мають характер рекомендацій і вигляд порад щодо виконання певних дій. Зобов'язальні передбачають здійснення діянь правового характеру залежно від конкретних умов. Заборонені форми – це недопустима поведінка з боку суб'єктів адміністративно-правової діяльності. Дозвільні форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів виражаються у формі надання дозволу на виконання певних дій. Уповноважуючі форми реалізуються шляхом здійснення дій у межах конкретних приписів, які передбачені чинним законодавством, таким чином створюючи певну модель їх поведінки [11, с. 445-446].

Підсумовуючи огляд думок стосовно класифікації адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів можна стверджувати, що науковцями вони здебільшого поділяються на правові та неправові. Проте деякі вчені пропонують їх поділяти на основні та додаткові, правозастосовні та нормотворчі, внутрішні та зовнішні тощо. Однак вони все одно тісно пов'язані з правовими та неправовими формами або впливають із них.

Переходячи безпосередньо до визначення конкретних адміністративно-правових форм діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки країни, пропонуємо їх розглядати в залежності від форми вираження, тобто правові та неправові (організаційні).

Діяльність правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки є нормативно врегульованою. Саме в нормативно-

правових актах виражаються правові форми діяльності таких органів. Серед правових форм прийнято виділяти:

- 1) видання юридичних актів управління;
- 2) видання індивідуальних актів управління;
- 3) здійснення інших юридичних дій, заснованих на управлінських актах [5, с. 119].

Видання юридичних актів управління – найпоширеніша правова форма, що застосовується уповноваженими суб'єктами у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку. Такі акти спрямовані на виникнення, зміну чи припинення певних відносин, і поділяються на нормативні (встановлюють правила поведінки) і функціональні (видаються в процесі діяльності уповноважених суб'єктів). Вони, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове застосування. До них можна віднести положення, накази, інструкції тощо.

Що стосується індивідуальних актів управління, то вони, на відміну від юридичних, спрямовані на одноразове застосування, а також спрямовані на оперативне вирішення певних питань щодо конкретного суб'єкта чи групи суб'єктів. Інакше кажучи, вони зумовлені певними подіями, видані уповноваженими суб'єктами стосовно конкретно визначених осіб, спрямовані на виникнення, зміну чи припинення правовідносин в означеній сфері. До них належать протоколи, індивідуальні накази тощо.

Наступною правовою формою діяльності правоохоронних органів є здійснення інших юридичних дій, заснованих на управлінських актах, під якими розуміють підзаконні дії органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, що призводять до певних юридичних наслідків, і серед яких можна виділити реєстрацію, ліцензування, атестацію, акредитацію, тощо [12, с. 178].

Стосовно неправових (організаційних) форм слушною є думка О. Бандурки, який зазначав, що організаційні форми не пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій, а отже, не можуть спричиняти виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин. Вони спрямовані на забезпечення належного й ефективного функціонування органів державної влади та посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність, за часом настання можуть або передувати, або наставати після реалізації правових форм державного управління. До неправових форм державного управління відносять

різноманітні організаційні заходи, а також матеріально-технічні операції, що носять допоміжний характер і призначені обслуговувати всі інші форми управлінської діяльності й необхідні для одноразового врегулювання управлінських відносин [13, с. 308]. Тобто застосування таких форм у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни, законодавством не завжди регламентується, адже не виникає ніяких юридичних наслідків. До організаційних форм діяльності аналізованих правоохоронних органів ми можемо віднести розгляд звернень громадян, проведення нарад, конференцій, семінарів, інформаційно-аналітична робота, матеріально-технічні операції тощо.

Висновки. Аналіз положень чинного законодавства України та наукової доктрини дає підстави зробити висновок про відсутність визначення поняття «адміністративно-правові форми діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни», у зв'язку з чим під ними пропонується розуміти визначені у нормативно-правових актах зовнішнє вираження змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів у фінансово-економічній сфері, з метою врегулювання суспільних відносин спрямованих на забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Адміністративно-правові форми діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни вважається доцільним класифікувати на правові та неправові. До правових форм діяльності правоохоронних органів у вказаній сфері належать видання юридичних актів управління, видання індивідуальних актів управління та здійснення інших юридичних дій заснованих на управлінських актах. Відповідно застосування правових форм має на меті забезпечити виконання правових приписів в сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки та досягнення поставлених цілей. У свою чергу до неправових чи організаційних форм діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни, які необхідні для забезпечення реалізації правових форм у сфері фінансово-економічної безпеки країни відносяться розгляд звернень громадян, проведення нарад, конференцій, семінарів, інформаційно-аналітична робота, матеріально-технічні операції тощо..

Використана література :

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.

2. Пархоменко Н. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / Пархоменко Наталія Миколаївна. – К., 2009. – 442 с.
3. Макарчук В. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 / В. Макарчук. – М., 1992. – 205 с.
4. Адміністративне право України : підручник / Ю. Битяк, В. Гарашук, О. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
5. Гумін О. Теоретико-правові аспекти профілактики адміністративних карних діянь / О. Гумін // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 118-120.
6. Адміністративне право України: Підручник / Т. Коломоєць, Ю. Пирожкова, Н. Армаш та ін.; За заг. ред. Т. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 480 с.
7. Бахрах Д. Административное право: Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп./ Д. Бахрах, Б. Россинский, Ю. Стариков. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підруч. для слухачів та курсантів вузів МВС України / за ред. І. Голосніченка, Я. Кондратьєва. – К.:КМУЦА, 1999. – 178 с.
9. Шоптенко С. Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів / С. Шоптенко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 5. – С. 91-95.
10. Іванова Л. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ / Л. Іванова // Право і безпека. – 2012. – № 4. – С. 57-61.
11. Петров В. Форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів / В. Петров // Наукові праці НУ ОЮА. – 2015. – № . – С. 442-447.
12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
13. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. акад. НАПрН України О. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.