

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

БУКІН МИКОЛА ПЕТРОВИЧ

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
академік НАПрН України
Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, ректор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент
Куліш Анатолій Миколайович,
Сумський державний університет,
декан юридичного факультету;
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
Музичук Олександр Миколайович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, начальник
навчально-наукового інституту підготовки
фахівців для підрозділів слідства та дізнання.

Захист відбудеться 26 квітня 2011 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 25 березня 2011 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, які є суб'єктами різних видів правовідносин, у тому числі й адміністративно-правових. У цьому зв'язку важливого значення набуває управління оперативно-розшуковою діяльністю органів внутрішніх справ, основним завданням якої є виявлення та розкриття злочинів, розшук осіб, що їх вчинили.

Варто зауважити, що наукові дослідження оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ дотепер були зосереджені переважно на характеристиці оперативно-розшукового, кримінального та кримінально-процесуального законодавства, проблеми ж організації та особливості державного управління зазначеною діяльністю залишалися поза увагою вчених. Проте підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, є суб'єктами адміністративно-правових відносин, які виникають з таких питань як: здійснення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю; визначення організаційної та функціональної структури оперативно-розшукових підрозділів, їх місця у структурі державних органів; встановлення умов та порядку проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ тощо. Оперативно-розшукова діяльність є об'єктом контрольно-наглядової діяльності, яка також регламентується нормами адміністративного законодавства. Це стосується регламентації адміністративно-правових повноважень суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, розроблення і прийняття управлінських рішень, регулювання взаємодії та координації між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності. Досить часто працівники оперативно-розшукових підрозділів стають суб'єктами адміністративно-юрисдикційних проваджень, що виникають з приводу притягнення їх до адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Окреслене свідчить про особливе місце та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Варто зазначити, що комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ в українській науці не проводилося. Окремі аспекти цього питання вивчали такі науковці як: М.І. Ануфрієв, П.П. Андрушко, О.М. Бандурка, В.І. Басков, О.Ф. Долженков, К.К. Горяїнов, А.М. Куліш, О.М. Музичук, В.С. Овчинський, О.Ю. Шумилов, Л.П. Скалозуб, Ю.В. Трунцевський, В.В. Шендрик, А.М. Юрченко, що дає підстави зробити висновок про міжгалузевий характер цієї проблематики. Однак більшість питань, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням оперативно-

розшукової діяльності органів внутрішніх справ, зокрема й методологічні засади, сутність та особливості такого регулювання в Україні, досі не розроблено.

Таким чином, глибоке, комплексне їх вивчення набуває особливого значення й актуальності, чим і пояснюється вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 1.1, 1.2, 2.2 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р., пп. 1.3, 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати місце та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ;
- окреслити проблеми розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ;
- уточнити систему суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ та особливості їх адміністративно-правового статусу;
- визначити систему адміністративно-правових повноважень суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю;
- встановити особливості адміністративно-правового регулювання взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ;
- уточнити поняття та види засобів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у процесі адміністративно-правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Предмет дослідження становить адміністративно-правове регулювання оперативно-

розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. У роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод широко використано для з'ясування місця та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, характеристики адміністративно-правового забезпечення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю (підрозділи 1.1, 2.1). Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний застосовано для уточнення системи суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, визначення системи адміністративно-правових повноважень суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, уточнення видів засобів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ (підрозділи 1.3, 1.4, 2.4). За допомогою методу документального аналізу, спеціально-юридичного та статистичного методів охарактеризовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ (підрозділ 2.3). Статистичний, порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи використовувалися для розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, визначення особливостей адміністративно-правового регулювання взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності (підрозділи 1.2, 2.1).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.П. Гетманець, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, В.В. Конопльова, А.Т. Комзюка, Т.М. Кравцової, А.М. Куліша, К.Б. Левченко, Н.П. Матюхіної, О.М. Музичука, В.П. Петкова, О.Ю. Синявської, О.Ф. Скакун та інших.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають правові засади оперативно-розшукової діяльності. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання та організації оперативно-розшукової діяльності може бути використано в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення

практичної діяльності оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права розкрити проблеми адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- набуло подальшого розвитку з'ясування місця та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності, у зв'язку з чим зроблено висновок, що воно посідає важливе місце, оскільки регламентує виконавчу й розпорядчу діяльність, суб'єктами або об'єктами якої є оперативно-розшукові підрозділи у межах, передбачених адміністративним правом; його предметом є як зовнішня, так і внутрішньоорганізаційна діяльність оперативно-розшукових підрозділів; регламентує як юрисдикційні, так і управлінські (регулятивні) види адміністративно-правових відносин за участю оперативно-розшукових підрозділів;

- удосконалено поняття адміністративного законодавства, під яким запропоновано розуміти сукупність нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми, дія яких поширюється на всю територію держави;

- дістала подальшого розв'язання проблема розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, у результаті чого зроблено висновок, що публічні повноваження працівників оперативно-розшукових підрозділів, які не врегульовані кримінально-процесуальним законодавством, регламентуються адміністративним законодавством, а отже, і відносини, що виникають при цьому, є адміністративно-правовими; встановлено особливості адміністративно-правових відносин, що виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, на основі яких сформульовано їх поняття;

- вперше визначено особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ і доведено, що він має складний, багатогранний характер, оскільки працівник оперативно-розшукового підрозділу є: представником адміністративної влади; фахівцем у сфері оперативно-розшукової діяльності; суб'єктом державно-службових відносин, що виникають під час проходження державної служби в органах внутрішніх справ; встановлено основні та додаткові елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ;

- удосконалено розуміння місця і особливостей прав та обов'язків суб'єктів оперативно-

розшукової діяльності органів внутрішніх справ у структурі їх адміністративно-правового статусу і обґрунтовано висновок, що вони охоплюються поняттям «повноваження», складають основу адміністративно-правового статусу зазначених суб'єктів, а їх особливістю є публічно-владний характер;

- дістала подальший розвиток класифікація адміністративно-правових повноважень суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, які запропоновано об'єднати у такі групи: основні, загальні, спеціальні та індивідуальні;

- вперше виділено сфери державного управління оперативно-розшуковою діяльністю, які об'єднано у дві групи: зовнішні та внутрішні; уточнено поняття державного управління оперативно-розшуковою діяльністю, а також розроблено класифікацію його суб'єктів;

- подальший розвиток отримала характеристика адміністративно-правового регулювання взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності; доведено, що оскільки взаємодія та координація, перш за все, носять організаційне спрямування, то і їх правова регламентація здійснюється виключно адміністративним законодавством;

- вперше вироблено системний підхід до розмежування термінів «взаємодія» та «координація» і на його основі встановлено їх спільні ознаки, а також ознаки, за якими можна визначити їх відмінність;

- удосконалено класифікацію суб'єктів взаємодії та координації у ході оперативно-розшукової діяльності, яких об'єднано у такі групи: відомчі, міжвідомчі та міждержавні; визначено універсальні форми взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності;

- подальший розвиток і поглиблення отримала характеристика адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, розроблено класифікацію працівників оперативно-розшукових підрозділів ОВС за таким критерієм як характер їх повноважень; а також класифікацію адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ: регулятивні та охоронні;

- вперше визначено структуру державно-правового механізму забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ та його елементи: мета, завдання та принципи забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; правове закріплення вимог, що висуваються до оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, а також відповідальності за її порушення; суб'єкти, які забезпечують законність оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; засоби забезпечення законності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері — положення та висновки дисертації можуть бути основою для

подальшої розробки проблемних питань адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ;

- у правотворчості — у результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до нормативних актів, які регулюють оперативно-розшукову діяльність органів внутрішніх справ;

- у правозастосовчій діяльності — використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ;

- у навчальному процесі — матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці навчальної літератури з дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», вони вже використовуються у ході проведення занять із зазначеної дисципліни в Харківському національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на трьох науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах» (Харків, 2008), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2009), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2010), а також на засіданнях кафедри адміністративного права та процесу навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки Харківського національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, у тезах наукового повідомлення на науково-практичній конференції, а також у двох публікаціях в збірниках наукових праць.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, поділених на підрозділи, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 199 сторінок. Список використаних джерел складається з 212 найменувань і займає 23 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ як об'єкт адміністративно-правового регулювання» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Місце та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ» насамперед розглянуто загальні

ознаки законодавства. Зроблено акцент на тому, що категорія «правові основи» (засади) значно ширша за змістом, ніж «законодавство», оскільки вміщає в себе всі нормативно-правові акти, які регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин. Поняттям же «законодавство» охоплюється лише частина з таких нормативно-правових актів.

Сформульовано поняття «адміністративне законодавство», під яким варто розуміти сукупність нормативно-правових актів Верховної Ради, Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми, дія яких поширюється на всю територію країни.

Визначено особливості адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Розкрито сутність та особливості оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

У підрозділі 1.2. *«Проблеми розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ»* підкреслено, що оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ є комплексним видом правоохоронної діяльності, яка регулюється нормами кількох галузей законодавства. Звідси виникає проблема розмежування правовідносин, що виникають у ході оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Характерною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що вони регулюються нормами адміністративного законодавства, що встановлюють межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників: більшість з норм носить імперативний (наказовий) характер; але не завжди. До того ж однією зі сторін таких відносин є орган державного (публічного) управління, посадова (службова) особа, громадська організація, окремий громадянин тощо, наділені державно-владними повноваженнями.

Адміністративно-правові відносини, що виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, дисертантом визначено як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, однією стороною яких є оперативно-розшуковий підрозділ або його працівник.

Визначено особливості адміністративно-правових відносин, що виникають у ході оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

У підрозділі 1.3. *«Система суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ та особливості їх адміністративно-правового статусу»* доведено доцільність використання саме терміна «адміністративно-правовий статус», а не «правовий статус», оскільки останній значно ширший за змістом, характеризує весь комплекс прав та обов'язків тієї чи іншої особи як учасника правовідносин.

Встановлено особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Адміністративно-правовий статус суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ має вертикальну і горизонтальну структуру, перша з яких передбачає розмежування повноважень та компетенції працівників оперативно-розшукових підрозділів залежно від: рівня органу (підрозділу) та займаної посади; друга — чітке визначення повноважень (прав та обов'язків) між працівниками оперативно-розшукового підрозділу одного рівня, що обумовлено великою кількістю напрямів їх професійної діяльності.

Наголошено, що загальні засади правового регулювання працівників оперативно-розшукових підрозділів не повинні передбачати єдиного їх адміністративно-правового статусу, а навпаки — враховувати особливості певних видів та напрямів їх правоохоронної діяльності.

Підрозділ 1.4. «Регламентация адміністративно-правових повноважень суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ» присвячено аналізу адміністративно-правових повноважень цих суб'єктів; обґрунтовано можливість їх об'єднання у різні класифікаційні групи. У першу чергу, мова повинна йти про колективних та індивідуальних суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, першими з яких є підрозділи кримінальної, транспортної, спеціальної та судової міліції, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю; другими — працівники зазначених підрозділів. Названі види суб'єктів оперативно-розшукової діяльності взаємопов'язані між собою, оскільки адміністративно-правовий статус суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ безпосередньо залежить від підрозділу, в якому проходить службу конкретний працівник. Різниця між колективними та індивідуальними суб'єктами оперативно-розшукової діяльності полягає в тому, що визначальними для перших є завдання та функції, для других (індивідуальних) — повноваження як сукупність прав та обов'язків. Саме за завданнями та функціями (стосовно колективних суб'єктів) та за повноваженнями (стосовно індивідуальних суб'єктів) можна визначити особливості суб'єктів оперативно-розшукової діяльності.

Адміністративно-правові повноваження суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ запропоновано згрупувати так: 1) основні, які мають усі працівники міліції і які визначені у Законі України «Про міліцію»; 2) загальні, які мають усі працівники, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, і які визначені у статтях 7 та 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»; 3) спеціальні, що їх мають працівники окремих оперативно-розшукових підрозділів кримінальної, транспортної, спеціальної, судової міліції та підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю; 4) індивідуальні, які встановлено у посадових інструкціях та посадових обов'язках.

Розділ 2 «Окремі напрями адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ» складають чотири підрозділи.

У підрозділі 2.1. «Адміністративно-правове забезпечення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю» обґрунтовано авторську позицію у питанні державного управління оперативно-розшуковою діяльністю. Оскільки державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, то, відповідно, і державне управління не варто ототожнювати лише з органами виконавчої влади. Його необхідно розглядати як діяльність усіх державних органів, що належать до різних гілок державної влади. Отже, будь-який орган виконавчої влади завжди є органом державного управління, проте лише частина органів державного управління належить до органів виконавчої влади. Підкреслено, що за окремих умов суб'єктами державного управління можуть бути і недержавні органи (організації). Такою умовою є делегування їх державних повноважень.

Обов'язковим елементом системи державного управління є його предмет, під яким варто розуміти напрями діяльності об'єкта управління. Тобто це ті, на які спрямований безпосередній вплив норм адміністративного законодавства. Такі напрями взято за основу під час характеристики адміністративно-правового забезпечення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю.

Розроблено класифікацію суб'єктів державного управління оперативно-розшуковою діяльністю.

У підрозділі 2.2. «Адміністративно-правове регулювання взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності» доведено, що оскільки взаємодія та координація носять організаційне спрямування, то й їх правова регламентація здійснюється виключно адміністративним законодавством.

Вирішення проблеми розмежування термінів «взаємодія» та «координація» уможливило висновок, що їх спільними ознаками є: наявність не менше двох суб'єктів; наявність єдиної загальної мети; погодженість спільних заходів; урегульованість загальних засад взаємодії та координації, зокрема, їх процедурних аспектів. До ознак, за якими ці поняття можна розмежувати, віднесено таке: під час координації, на відміну від взаємодії, один із учасників сумісної діяльності наділений владними повноваженнями щодо інших її учасників; координація завжди спрямована на впорядкування взаємодії, через що її варто розглядати як окрему форму взаємодії.

Удосконалено класифікацію суб'єктів взаємодії та координації під час оперативно-розшукової діяльності шляхом об'єднання у такі групи: відомчі, міжвідомчі та міждержавні.

Визначено універсальні форми взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності.

У підрозділі 2.3. «Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ» підкреслено, що розгляд проблематики адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками

оперативно-розшукових підрозділів ОВС безпосередньо пов'язаний із класифікацією останніх, що є запорукою чіткого визначення їх основних та спеціальних завдань, функцій та повноважень. Найбільш вдалою та такою, що має практичне значення, визнано класифікацію працівників оперативно-розшукових підрозділів ОВС за характером їх повноважень, у зв'язку з чим виділено: посадових осіб оперативно-розшукових підрозділів; представників адміністративної влади оперативно-розшукових підрозділів; фахівців (спеціалістів) оперативно-розшукових підрозділів; допоміжний (обслуговуючий) персонал оперативно-розшукових підрозділів.

Визначено систему елементів проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ. Окреслено особливості державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ запропоновано об'єднати у дві групи: регулятивні, в яких поведінка суб'єкта повністю відповідає приписам норм права, тобто є правомірною (пов'язані з прийняттям на службу, присвоєнням спеціальних звань, атестаційні процедури тощо); охоронні, що виникають з факту неправомірної поведінки суб'єктів під час проходження служби (процедури службового розслідування, дисциплінарні процедури).

Підрозділ 2.4. «Адміністративно-правове закріплення засобів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ» присвячено аналізу засобів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Наголошено, що успішне виконання оперативно-розшуковими підрозділами органів внутрішніх справ складних та відповідальних правоохоронних завдань щодо пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, безпосередньо залежить від рівня додержання їх працівниками вимог законності.

Забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ визначено як такий режим їх функціонування, під час якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав.

Визначено структуру державно-правового механізму забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в удосконаленні адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової

діяльності органів внутрішніх справ. За результатами проведеного дослідження сформульовано наступні висновки, пропозиції і рекомендації.

Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ є комплексним видом правоохоронної діяльності і регулюється нормами декількох галузей законодавства.

Адміністративне законодавство — це сукупність нормативно-правових актів Верховної Ради, Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми, дія яких поширюється на всю територію країни.

Особливостями адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ є наступне: 1) воно посідає важливе місце у правовому регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, оскільки регламентує виконавчу й розпорядчу діяльність, суб'єктами або об'єктами якої є оперативно-розшукові підрозділи; 2) його предметом є як зовнішня, так і внутрішньоорганізаційна діяльність оперативно-розшукових підрозділів; 3) регламентує такі види адміністративно-правових відносин за участю оперативно-розшукових підрозділів: а) юрисдикційні — з питань застосування заходів адміністративного попередження та припинення, а також у справах: про адміністративні проступки, суб'єктами вчинення яких є працівники оперативно-розшукових підрозділів ОВС України; про видворення за межі України іноземців, протиправна діяльність яких виявлена у ході оперативно-розшукових заходів; про адміністративне оскарження дій (бездіяльності) оперативно-розшукових підрозділів; про відшкодування шкоди, заподіяної громадянину діяльністю (бездіяльністю) працівників оперативно-розшукових підрозділів ОВС України; про дисциплінарні проступки, вчинені працівниками оперативно-розшукових підрозділів ОВС України; б) управлінського характеру щодо: державного управління оперативно-розшуковою діяльністю; визначення організаційної та функціональної структури оперативно-розшукових підрозділів; умов та порядку проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ; визначення адміністративних повноважень працівників оперативно-розшукових підрозділів; видачі спеціальних дозволів, ліцензій на використання оперативно-розшукових засобів; здійснення контрольно-наглядової діяльності за оперативно-розшуковою діяльністю, зокрема за виконанням (дотриманням) працівниками оперативно-розшукових підрозділів ОВС правил дозвільної системи, інших загальнообов'язкових правил (пожежних, санітарно-епідеміологічних, екологічних, земельних, будівельних тощо); регламентації адміністративно-правових форм та методів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; розроблення і прийняття (у правовій чи неправовій формі) управлінських рішень; укладення адміністративних договорів, розгляд та розв'язання компетенційних колізій та спорів між оперативно-розшуковими підрозділами та іншими суб'єктами правоохоронної діяльності;

регулювання питань взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності.

Адміністративно-правові відносини, що виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ — це урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, однією стороною яких є оперативно-розшуковий підрозділ або його працівник.

Особливостями адміністративно-правових відносин, що виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, є наступне: 1) регулюються нормами адміністративного законодавства, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки працівників оперативно-розшукових підрозділів; 2) виникають з питань як зовнішньої діяльності оперативно-розшукових підрозділів, так і внутрішньоорганізаційної діяльності оперативно-розшукових підрозділів; 3) особливий суб'єктний склад таких відносин, однією стороною яких є працівник оперативно-розшукового підрозділу, наділений державно-владними повноваженнями у зовнішньо-адміністративних правовідносинах, а керівник (начальник) оперативно-розшукового підрозділу — у внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносинах; 4) в адміністративно-правових відносинах працівник оперативно-розшукового підрозділу або оперативно-розшуковий підрозділ у цілому може бути як носієм державно-владних повноважень, так і підвладним суб'єктом; 5) ці відносини можуть бути: а) охоронними, що пов'язані із притягнення до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності, застосуванням інших адміністративних засобів примусу; б) регулятивними, що пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчо-розпорядчої діяльності; 6) переважна більшість адміністративно-правових відносин, котрі виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, характеризується нерівноправністю їх учасників (сторін, суб'єктів); 7) наявність можливості позасудового (адміністративного) вирішення конфліктної чи іншої спірної ситуації, яка виникла у ході оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; 8) пов'язані з практичною реалізацією державних завдань, функцій і владних повноважень, покладених на органи внутрішніх справ у сфері правоохоронної діяльності.

Найбільш дискусійним серед науковців є питання розмежування адміністративно-правових відносин з кримінально-правовими, кримінально-процесуальними та оперативно-розшуковими, що виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Визначено повноваження підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, які регламентуються нормами адміністративного законодавства, та ті, що регламентуються нормами кримінального, кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства. Публічні повноваження працівників оперативно-розшукових підрозділів, які не врегульовано кримінальним, кримінально-процесуальним та оперативно-розшуковим законодавством, регламентуються адміністративним законодавством, тож і відносини, що виникають під час реалізації таких повноважень, є адміністративно-правовими.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ має складний, багатогранний характер: по-перше, працівник оперативно-розшукового підрозділу є представником озброєного органу державної виконавчої влади, у зв'язку з чим приймає управлінські рішення, обов'язкові для виконання іншими суб'єктами правовідносин; по-друге, є фахівцем у сфері оперативно-розшукової діяльності, здійснює пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; по-третє, є особою найманої праці, суб'єктом державно-службових відносин, що виникають під час проходження державної служби в органах внутрішніх справ.

Права та обов'язки суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, які охоплюються терміном «повноваження», є основою їх адміністративно-правового статусу. Особливість таких прав та обов'язків полягає у тому, що вони мають публічно-владний характер, а отже, безпосередньо впливають на формування адміністративно-правового статусу суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, визначають межі його поширення.

Адміністративно-правовими повноваженнями суб'єктів оперативно-розшукової діяльності є: виконання запитів повноважних державних органів, установ та організацій; виконання запитів відповідних міжнародних правоохоронних організацій та правоохоронних органів інших держав на підставі договорів і угод; інформування відповідних державних органів про відомі факти та дані, що свідчать про загрозу безпеці суспільства і держави, а також про порушення законодавства, пов'язані з службовою діяльністю посадових осіб; здійснення взаємодії між собою та іншими правоохоронними органами, в тому числі відповідними органами іноземних держав, з метою швидкого і повного розкриття злочинів та викриття винних; ознайомлення з документами та даними, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій.

Суб'єктів державного управління оперативно-розшуковою діяльністю об'єднано у дві групи: 1) зовнішні, якими є: Верховна Рада України; Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади; суди; органи прокуратури; 2) внутрішні, якими є управлінські апарати органів внутрішніх справ та керівники (начальники) оперативно-розшукових підрозділів.

Оскільки взаємодія та координація, перш за все, носять організаційне спрямування, то й їх правова регламентація здійснюється виключно адміністративним законодавством. Кримінально-процесуальне ж законодавство спрямоване на врегулювання порядку розкриття та розслідування злочинів, провадження у кримінальних справах. Відповідно, взаємодія та координація під час розкриття та розслідування злочинів регламентуються нормами адміністративного законодавства.

Спільними ознаками понять «взаємодія» та «координація» є: наявність не менше двох суб'єктів; наявність єдиної загальної мети; погодженість спільних заходів; урегульованість

загальних засад взаємодії та координації, зокрема, їх процедурних аспектів. До ознак, за якими ці терміни можна розмежувати, віднесено такі: під час координації, на відміну від взаємодії, один із учасників сумісної діяльності наділений владними повноваженнями щодо інших її учасників; координація завжди спрямована на впорядкування взаємодії, у зв'язку з чим її варто розглядати як окрему форму взаємодії.

Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ доцільно об'єднати у дві групи: 1) регулятивні, в яких поведінка суб'єкта повністю відповідає приписам норм права, тобто є правомірною (пов'язані з прийняттям на службу, присвоєнням спеціальних звань, атестаційні процедури, тощо); 2) охоронні, які виникають з факту неправомірної поведінки суб'єктів під час проходження служби (процедури службового розслідування, дисциплінарні процедури).

Державно-правовий механізм забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ складається з таких елементів: мета, завдання та принципи забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; правове закріплення вимог, які висуваються до оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, а також відповідальності за їх порушення; система суб'єктів, які забезпечують законність оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; засоби забезпечення законності.

Засоби забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ – це окрема група гарантій, цілеспрямована діяльність відповідних органів (посадових осіб), що здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Букін М. П. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ / М.П. Букін // Право і безпека. - 2009. – № 4. – С.79–83.
2. Букін М. П. Правова регламентація процедур проходження служби в органах внутрішніх справ України / М. П. Букін // Вісник Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – Вип. 3 (50). – С. 308–315.
3. Букін М. П. Місце та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх спра / М.П. Букін // Право і безпека. – 2010. – № 5. – С. 90–94.

4. Букін М. П. Проблеми розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ / М. П. Букін // Вісник Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – Вип. 4 (51). Ч.1. – С. 159–167.
5. Букін М. П. Система суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ та особливості їх адміністративно-правового статусу / М. П. Букін // Форум права. – 2011. – № 1. – С.88-93. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kvjrou.pdf>.
6. Букін М. П. Особливості державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС / М.П. Букін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 червня 2010 р.). – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – С. 98–102.
7. Букін М. П. Удосконалення тематики проведення занять із службової підготовки з питань забезпечення безпеки працівників ОВС / М.П. Букін // Збірник наукових праць науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харківського національного університету внутрішніх справ за 2007-2009 роки. – Т.2 «Практичні рекомендації» / За заг. ред. д.ю.н., професора А. Т. Комзюка, д.ю.н., професора М. І. Іншина, к.ю.н. с.н.с. О. М. Музичука. – Харків: Титул, 2010. – С. 211–213.
8. Букін М. П. Пропозиції із вдосконалення відомчого законодавства, яке регламентує проходження служби персоналом органів внутрішніх справ України / М.П. Букін // Збірник наукових праць науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харківського національного університету внутрішніх справ за 2007–2009 роки. – Т. 3. Експертиза проектів нормативно-правових актів. Пропозиції та зауваження / за заг. ред. д. ю. н., професора А. Т. Комзюка, д. ю. н., професора М. І. Іншина, к. ю. н., с. н. с. О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2010. – С. 343–346.

АНОТАЦІЇ

Букін М. П. Адміністративно-правове регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. — Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2011.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. З'ясовується місце та значення норм

адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Досліджуються проблеми розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Уточнюється система суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ та особливості їх адміністративно-правового статусу. Визначається система адміністративно-правових повноважень суб'єктів оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Характеризується адміністративно-правове забезпечення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю. Визначаються особливості адміністративно-правового регулювання взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності. Характеризується адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ. Уточнюються поняття та види засобів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: адміністративне законодавство; оперативно-розшукова діяльність; органи внутрішніх справ; адміністративно-правовий статус; державне управління; взаємодія та координація; проходження служби; забезпечення законності.

Букин Н. П. Административно-правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. — Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 — административное право и процесс; финансовое право; информационное право. — Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2011.

Диссертация посвящена анализу административно-правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Получило дальнейшее развитие уточнение места и значения норм административного законодательства в регулировании оперативно-розыскной деятельности, в связи с чем сделан вывод, что оно занимает важное место, поскольку регламентирует исполнительную и распорядительную деятельность, субъектами или объектами которой являются оперативно-розыскные подразделения в пределах, предусмотренных административным правом; его предметом является как внешняя, так и внутриорганизационная деятельность оперативно-розыскных подразделений; оно регламентирует как юрисдикционные, так и управленческие (регулятивные) виды административно-правовых отношений при участии оперативно-розыскных подразделений.

Получила дальнейшее решение проблема размежевания правоотношений, которые возникают во время оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, в связи с чем сделан вывод, что публичные полномочия сотрудников оперативно-розыскных подразделений, которые не урегулированы уголовно-процессуальным законодательством, регламентируются

административным законодательством, а значит, и отношения, которые возникают при этом, являются административно-правовыми. Определены особенности административно-правовых отношений, которые возникают во время оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, на основе которых сформулировано их понятие.

Впервые определены особенности административно-правового статуса субъектов оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, в связи с чем сделан вывод, что он имеет сложный, многогранный характер, поскольку сотрудник оперативно-розыскного подразделения является: представителем административной власти; специалистом в сфере оперативно-розыскной деятельности; субъектом государственно-служебных отношений, которые возникают во время прохождении государственной службы в органах внутренних дел. Определены основные и дополнительные элементы административно-правового статуса субъектов оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.

Определены особенности прав и обязанностей субъектов оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел в структуре их административно-правового статуса, в связи с чем сделан вывод, что они охватываются таким термином как «полномочия», является основой их административно-правового статуса, а их особенность состоит в том, что они имеют публично-властный характер. Усовершенствовано классификацию административно-правовых полномочий субъектов оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, которые предложено объединить в такие группы: основные, общие, специальные и индивидуальные.

Впервые определены сферы государственного управления оперативно-розыскной деятельностью, которые объединены в две группы: внешние и внутренние; уточнено понятие государственного управления оперативно-розыскной деятельностью, а также предложена классификация его субъектов.

Дальнейшее развитие получила характеристика административно-правового регулирования взаимодействия и координации субъектов оперативно-розыскной деятельности, в связи с чем сделан вывод, что поскольку взаимодействие и координация, прежде всего, несут организационное обеспечение, то и их правовая регламентация осуществляется исключительно административным законодательством. Впервые предложен системный подход к размежеванию терминов «взаимодействие» и «координация», в связи с чем определены их общие признаки, а также признаки, по которым эти термины можно разграничить. Усовершенствована классификация субъектов взаимодействия и координации во время оперативно-розыскной деятельности, которые объединены в такие группы: ведомственные, межведомственные и межгосударственные; определены универсальные формы взаимодействия и координации субъектов оперативно-розыскной деятельности.

Впервые определена структура государственно-правового механизма обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, к элементам которого отнесены: цели, задачи и принципы обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел; нормативное закрепление требований, которые выдвигаются к оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, а также норм ответственности за ее нарушение; субъекты, которые обеспечивают законность оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел; средства обеспечения законности.

Ключевые слова: административное законодательство; оперативно-розыскная деятельность; органы внутренних дел; административно-правовой статус; государственное управление; взаимодействие и координация; прохождение службы; обеспечение законности.

Bukin M.P. Administrative-legal Regulation of Investigation and Search Operations of Organs of Internal Affairs. — *Manuscript.*

Dissertation for candidate of law degree by specialty 12.00.07 — Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law — Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2011.

Dissertation is devoted to administrative-legal regulation of investigation and search operations of organs of internal affairs. The work defines the place and significance of administrative-legal norms in regulation of organs of internal affairs investigation and search operations. It studies problems of differentiation of legal relationship, which arise during investigation and search operations of organs of internal affairs. The dissertation specifies system of subjects of investigation and search operations of organs of internal affairs and peculiarities of their administrative-legal status. The work defines system of administrative-legal powers of subjects of investigation and search operations of organs of internal affairs. It characterizes administrative-legal support of investigation and search operations' governance. The dissertation defines peculiarities of administrative-legal regulation of interaction and coordination of investigation and search operations' subjects. The work characterizes administrative-legal support of service in investigation and search units of organs of internal affairs. It specifies the notion and types of methods used for legality safeguarding in investigation and search operations of organs of internal affairs.

Key words: administrative legislation; investigation and search operations; organs of internal affairs; administrative-legal status; governance; interaction and coordination; service; legality safeguarding.