

3. Севастьянов А. П. Пределы судейского усмотрения при назначении наказания : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А. П. Севастьянов. – Красноярск, 2004. – 200 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Норма, 1999. – 453 с.
5. Бахрах Д. Н. О предмете административного права России / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 35–39.
6. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В. Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 40–46
7. Виссаров А. В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (Теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Виссаров. – М., 2003. – 176 с.

Надійшла до редколегії 09.11.2010

РЕЗАНОВ С. А. КЛАССИФИКАЦИЯ ГРАНИЦ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Исследована классификация границ административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел, их виды и особенности. Рассмотрена сущность и характерные особенности каждого вида границ, существующие связи с другими правовыми явлениями. Исследован механизм использования дискреционных полномочий и факторы, которые его ограничивают, возможные пути усовершенствования для повышения эффективности процесса защиты прав и свобод граждан от незаконных решений должностных лиц органов внутренних дел.

REZANOV S. CLASSIFICATION OF SCOPES OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN ACTIVITY OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS

The classification of scopes of administrative discretion in activity of organs of internal affairs, their prospects and features are researched. Essence and characteristic features of every type of scopes, existent communications with other legal phenomena is examined. The mechanism of the use of discretionary plenary powers and factors which limit him is explored, possible ways of improvement for the increase of efficiency of process of defence right freedoms of citizens from the illegal decisions of public servants of organs of internal affairs.

УДК 342.95

М. П. БУКІН,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В РЕГУЛЮВАННІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Визначено ознаки адміністративного законодавства, на підставі яких уточнено його поняття. Визначено особливості адміністративного законодавства в регулюванні оперативного розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

У переважній більшості випадків оперативно-розшукова діяльність була та залишається предметом дослідження наук кримінально-правового та кримінально-процесуального блоку, рідше кримінології та криміналістики, ще рідше юридичної психології. Проте підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, є суб'єктами адміністративно-правових відносин, що виникають з таких питань, як: здійснення державного управління оперативно-розшуковою діяльністю; визначення організаційної та функціональної струк-

тури оперативно-розшукових підрозділів, їх місця у структурі державних органів; визначення умов та порядку проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ тощо. Оперативно-розшукова діяльність є об'єктом контролю-наглядової діяльності, яка також регламентується нормами адміністративного законодавства. Сказане стосується регламентації адміністративно-правових форм та методів 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, які виникають з питань притягнення їх до адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Вищенаведене свідчить про особливе місце та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, яке, на жаль, у сучасній науковій літературі з'ясоване фрагментарно.

Метою даної статті є уточнення місця та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: схарактеризувати використання терміна «законодавство» у правових актах, які регулюють правоохоронну діяльність, та у науковій літературі; визначити особливості адміністративного законодавства на підставі яких сформулювати його поняття; визначити особливості адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ.

Незважаючи на досить поширене використання терміна «законодавство» як у правових актах, так і в науковій літературі, його сутність та зміст визначається та відповідно тлумачиться по-різному. Термін «законодавство» досить часто використовується в нормативно-правових актах, зокрема і тих, які регулюють правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, у тому числі і їх оперативно-розшукову діяльність. Приміром, у ст. 4 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», яка називається «Законодавство про боротьбу з організованою злочинністю», зазначається, що таке законодавство базується на Конституції України і включає цей Закон, Кримінальний і Кримінально-процесуальний кодекси України, закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», інші закони, міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна. Підзаконні акти, що регулюють відносини у сфері боротьби з організованою злочинністю, не можуть встановлювати повноваження державних органів чи обов'язки фізичних та юридичних осіб, які не впливають із законів України [1].

Як бачимо, у цьому Законі під законодавством розуміють сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, і якщо перелік перших визначено, хоча і невичерпно, то щодо підзаконних нормативно-правових актів є певні застереження, оскільки не всі вони охоплюються терміном «законодавство», про що мова буде йти нижче. До законодавства цим Законом віднесені також і міжнародно-правові угоди, з чим варто погодитись, оскільки згідно зі ст. 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2]. А у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» зазначено, що «якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [3].

У законах України «Про міліцію» [4], «Про оперативно-розшукову діяльність» [5], а також їх проектах використовується термін не «законодавство» а «правові основи» (засади), які, з нашої точки зору, вживаються як синоніми. Приміром, у ст. 3 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що її правову основу становлять Конституція України, цей Закон, Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси, закони України про прокуратуру, міліцію, Службу безпеки, Державну прикордонну службу України, державну охорону органів державної влади України та посадових осіб, статус суддів, забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, державний захист працівників суду і правоохоронних органів, інші законодавчі акти та міжнародно-правові угоди і договори, учасником яких є Україна [5].

На відміну від Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» правові основи визначено як сукупність законодавчих актів, перелік яких є спірним. Сказане стосується Закону України «Про прокуратуру», працівники якої не уповноважені на здійснення оперативно-розшукової діяльності, законодавчих актів, які визначають правовий статус судів (суддів). Натомість у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» не наведено законодавчі акти, які визначають правовий статус таких правоохоронних органів, як: Служба зовнішньої розвідки України, органи

державної податкової служби, органи і установи Державного департаменту України з питань виконання покарань, розвідувальний орган Міністерства оборони України, які мають право проводити оперативно-розшукову діяльність (ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [5].

Частково вищенаведений недолік враховано під час підготовки проекту Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», у ст. 4 якого зазначено, що правову основу оперативно-розшукової діяльності становлять, крім зазначених у чинному Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», і такі з них, як Кримінально-виконавчий кодекс України, закони України про Державну податкову службу в Україні, Державну кримінально-виконавчу службу України, які визначають організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними, забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві [6]. Проте, як і в чинному Законі, у проекті Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» серед таких актів названі й ті, що регламентують діяльність органів прокуратури й суду. Дійсно, органи прокуратури та суди (судді) є безпосередніми учасниками кримінально-процесуальної діяльності, перші з яких дають згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності, скасовують незаконні постанови про порушення або закриття оперативно-розшукової справи, зупиняють або поновлюють оперативно-розшукову діяльність, вживають заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності тощо, другі – судді (суди) надають дозвіл на проведення оперативно-розшукових заходів, розглядають кримінальні справи порушені за матеріалами оперативно-розшукових підрозділів тощо. Натомість законодавчі акти, які регламентують діяльність суду та органів прокуратури, ні в якому разі не можуть бути визнані правовими основами оперативно-розшукової діяльності, оскільки вони є правовими основами діяльності судових органів та органів прокуратури.

У проекті Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», на відміну від чинного Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», зазначено, що посадові особи органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, видають у межах своїх повнова-

жень нормативні акти, які регламентують порядок її проведення. Така норма прямо вказує на те, що правові акти, які видаються керівниками (начальниками) оперативно-розшукових підрозділів і які є підзаконними, також становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності.

Система права, як і система законодавства, складається з галузей. Адміністративне законодавство є класичним зразком фундаментальної (профілюючої) галузі публічного законодавства. Як і конституційне законодавство, адміністративне опосередковує функції публічної влади в державі; регулює відносини, що забезпечують загальні, сукупні або, інакше кажучи, публічні інтереси суспільства. Водночас адміністративне законодавство є своєрідним продовженням конституційно-правових норм, багато в чому конкретизуючи їх дію. Таке розуміння адміністративного законодавства базується на аналізі змісту державного управління та об'єктивних законів функціонування суспільства.

Адміністративісти пропонують різне визначення адміністративного законодавства. Так, Ю. П. Битяк визначає його як систему нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Вчений наголошує на тому, що воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни [7, с. 147]. У той же час учений обґрунтовано наголошує на тому, що «є вагомій підставі додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права і обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку» [7, с. 147]. В іншому навчальному виданні Ю. П. Битяк під адміністративним законодавством розуміє систему правових актів, у яких знаходять свій зовнішній прояв адміністративно-правові норми [8, с. 19].

На нашу думку, розуміння адміністративного законодавства як сукупності правових актів, які в теорії права прийнято поділяти на нормативні та індивідуальні, є необґрунтованим, оскільки поняттям «законодавство» охоплюються лише нормативно-правові акти, і то не всі. Щодо індивідуальних правових актів, які породжують права і обов'язки лише в тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані,

і їх дія припиняється після вирішення конкретної індивідуальної справи, то вони терміном «законодавство» не охоплюються. Як приклад таких правових актів можна назвати наказ про призначення на посаду, переміщення, звільнення, про притягнення до відповідальності, про виділення коштів тощо.

У той же час варто відзначити, що адміністративне законодавство є найменш досліджуваною категорією. Принаймні лише в деяких підручниках з курсу адміністративного права України цьому питанню присвячено окремий параграф (підрозділ).

На нашу думку, *особливість адміністративного законодавства* полягає у наступному:

1. Порівняно із законодавством інших галузей права воно є найбільш об'ємним за кількістю нормативно-правових актів та найбільш нестабільним, свідченням чого є постійні внесення змін та доповнень до нього. Яскравим прикладом цього є Кодекс України про адміністративні правопорушення.

2. Його систему переважно становлять підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, дія яких поширюється на всю територію країни.

3. У переважній більшості випадків норми адміністративного законодавства містяться в комплексних законодавчих актах. Тут варто погодитися з висновком про те, що «суто адміністративно-правових актів досить мало» [7, с. 141].

4. Регулює суспільні відносини, які пов'язані: з діяльністю органів виконавчої влади; внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; зі здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства.

5. В адміністративному законодавстві досить чітко виявляється основний метод адміністративного права – імперативний, у зв'язку з чим норми адміністративного законодавства визначають, які дії можуть вчинити учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких слід утриматися (встановлюють заборони), які необхідно вчинити (фіксують приписи).

6. За невиконання норм адміністративного законодавства настає адміністративна відповідальність.

Таким чином, *адміністративне законодавство* пропонуємо визначити як 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.

Одним із найбільш поширених об'єктів адміністративно-правового регулювання є правоохоронна діяльність, невід'ємним складником якою є оперативно-розшукова діяльність. Визначаючи місце та значення норм адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, логічним та найбільш простим був би висновок про те, що адміністративно-правові норми регулюють ті відносини за участю оперативно-розшукових підрозділів, які не врегульовані нормами інших галузей законодавства, насамперед кримінально-процесуального. Однак такий висновок потребує певного уточнення, результатом якого стане визначення *особливостей адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ*, до яких пропонуємо віднести такі:

1. Адміністративне законодавство 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 у межах, передбачених адміністративним правом.

2. Предметом адміністративного законодавства є як зовнішня, так і внутрішньоорганізаційна діяльність оперативно-розшукових підрозділів.

3. Адміністративне законодавство регламентує такі види адміністративно-правових відносин за участю оперативно-розшукових підрозділів: 1) 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 в 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; 2) 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 і за виконанням (дотриманням) працівниками оперативно-розшукових підрозділів

органів внутрішніх справ 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.

Список використаної літератури

1. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3342-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про міжнародні договори України : закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
4. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
6. Проект Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (внесений народним депутатом України Г. Г. Москалем) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.
7. Битяк Ю. П. Адміністративне законодавство і форми його систематизації // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, – 2004. – С. 147–150.
8. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

Надійшла до редколегії 24.11.2010

БУКИН Н. П. МЕСТО И ЗНАЧЕНИЕ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Определены признаки административного законодательства, на основании которых уточняется его понятие. Названы особенности административного законодательства в регулировании оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.

BUKIN M. THE PLACE AND MEANING OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS IN THE REGULATION OF OPERATIVE AND SEARCH ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES

The signs of administrative legislation are determined which its concept is specified. The features of administrative legislation are determined in adjusting of operative and search activity of internal affairs agencies.