

11. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / Кузьменко О. В. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
12. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. – М. : НОРМА, 2008. – 448 с.
13. Алексеев С. С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права : курс лекций : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловск. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.

Надійшла до редколегії 15.08.2011

### **ГЛОБИНЕЦ М. Г. СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ СУБЪЕКТОВ И УЧАСТНИКОВ КОНТРОЛЬНЫХ ПРОИЗВОДСТВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НОТАРИУСОВ**

Обоснован научный подход к определению элементов структуры административной правосубъектности субъектов и участников контрольных производств в деятельности нотариусов. Установлено, что категории «субъект» и «участник» соотносятся как общее и частное. К элементам отнесены правоспособность, дееспособность, права и обязанности в контрольных правоотношениях

### **GLOBINEC M. THE STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGAL PERSONALITY OF SUBJECTS AND PARTICIPANTS OF CONTROL PROCEEDINGS IN NOTARY ACTIVITY**

The science approach to defining of elements of structure of administrative procedure legal personality of subjects and participants of control proceedings in notary activity is grounded. It is established that categories «subject» and «participant» are correlating as general and special. The elements are elements of legal personality, rights and duties in control relationships.

---

УДК 342.9

#### **В. А. ГУМЕНЮК,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
навчально-наукового інституту права та масових комунікацій  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА АДМИНИСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Обґрунтовано, що оперативно-розшукова діяльність становить собою інститут адміністративного права, а точніше, є однією з його підгалузей – складовою адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

З прийняттям Конституції України було проголошено принципово нову роль держави у відносинах з людиною. Зокрема, в статті 3 Конституції встановлено, що: «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»; «державна відповідає перед людиною за свою діяльність [1]. Наразі норми діючої Конституції України стали вимагати переходу від пануючої в минулому ідеології «домінування держави» над людиною до нової ідеології «служіння держави» людині. Тому ця нова ідеологія стала основним стержнем реформування усього законодавства, в тому числі й адміністративного.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх

відносинах з органами виконавчої влади є закріплення таких форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували постійність демократичного режиму таких відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт відносин органів виконавчої влади і особи враховує статус особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність [2, с. 44].

Отже, держава зобов'язує всі свої органи та установи додержуватися законних права та інтересів громадян. Усі органи законодавчої, виконавчої та судової влади повинні здійснювати заходи з підтримання законності та правопорядку в державі. Суворо додержуючись законів, забезпечуючи реалізацію громадянами

своїх прав, відстоюючи законні державні інтереси, державні органи тим самим беруть участь у правоохоронній діяльності, тобто сприяють охороні права від порушень. «Правоохоронна функція тією чи іншою мірою властива всім органам державної влади і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ та посадових осіб, що обумовлено конституційними вимогами дотримання законності, забезпечення охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Однак ця діяльність у більшості органів та організацій не є основною, вона вторинна, постає з основної, забезпечуючи реалізацію їх організаційно-управлінських функцій у галузі економіки, фінансів, науки, освіти та ін.», – зауважують І. Є. Марочкін та Н. В. Сібільова [3, с. 3].

Отже, для постійної охорони права від порушень, для виявлення та припинення злочинів і правопорушень, застосування певних санкцій до злочинців та правопорушників держава створює спеціальні органи, для яких правоохоронна функція є основною. Для вирішення проблеми захисту і розвитку інтересів громадянина і держави потрібні дієві правоохоронні органи, які здатні були б забезпечити національну безпеку України, створювалися, функціонували і розвивалися разом з державою, виконуючи її правоохоронну функцію [4, с. 32].

Всебічний характер загальнодержавних заходів гарантування національної безпеки України, різниця у засобах, силах і організаційних формах реалізації цих заходів визначають конкретну роль кожного органу державного управління щодо гарантування національної безпеки України. Це означає, що правоохоронні органи та органи державного управління спеціальної компетенції виконують багато загальних завдань у сфері безпеки, але при цьому потрібно мати на увазі єдине: діяльність цих органів управління спрямована насамперед на захист основних об'єктів безпеки – прав і свобод особистості, матеріальних та духовних цінностей суспільства, конституційного устрою, суверенітету й територіальної цілісності держави.

У комплексі заходів, які проводяться органами державного управління у сфері національної безпеки, важлива роль відведена органам внутрішніх справ, сьогодні їх діяльність щодо національної безпеки має досить складний характер. Так, на органи внутрішніх справ (далі – ОВС) законодавством покладено низку завдань, до яких належать: гарантування особис-

тої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; запобігання правопорушенням та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосереднього виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань їм надається відповідна система прав і функціональних обов'язків. Діяльність органів внутрішніх справ регламентується багатьма нормативно-правовими актами – від Конституції України до відомчих актів МВС України – і містить у собі низку організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції. Досліджуючи складну систему правоохоронних функцій органів внутрішніх справ, можна дійти висновку, що оперативно-розшукова функція має можливість захищати суспільство від протиправних посягань, виявлення, запобігання та розкриття яких із застосуванням класичних методів розслідування не досить ефективні. Всі функції нерозривно пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки [2].

Діяльність органів внутрішніх справ в Україні в цілому може бути охарактеризована як юридична діяльність. Галузева приналежність розміщених в даних актах норм і завдання, котрі поставлені перед цими державними органами, визначили два основні види юридичної діяльності органів внутрішніх справ – адміністративно-правову і кримінально-процесуальну.

Аналіз відповідної наукової літератури свідчить, що питання порівняння оперативно-розшукової діяльності з названими видами юридичної діяльності має дискусійний характер і є актуальним у світлі невирішеності проблеми визначення галузевої правової приналежності оперативно-розшукової діяльності.

До недавнього часу оперативно-розшукова діяльність (далі – ОРД) регламентувалася

переважно закритими відомчими нормативно-правовими актами. 19 лютого 1992 р. було прийнято Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [5], у якому на законодавчому рівні були визначені поняття оперативно-розшукової діяльності і підстави проведення оперативно-розшукових заходів, закріплені завдання, гарантії прав особистості, наведено перелік прав органів, уповноважених на здійснення оперативно-розшукової діяльності, порядок використання її результатів та контролю за дотриманням законності в процесі її провадження.

Сьогодні нормативно-правова база ОРД стала більш доступною для ознайомлення, та проведення наукових досліджень, і тому окремі вчені дійшли висновку, що питання оперативно-розшукової діяльності можуть висвітлюватися у відкритих публікаціях. У наукових працях робляться спроби узагальнення соціальної значущості оперативно-розшукової діяльності в умовах якісних і кількісних змін стану злочинності в нашій країні та пов'язаними з цим потребами оперативно-розшукової практики. За останні роки у зв'язку з демократизацією суспільного життя змінився її характер і зміст. Закритість, таємність поступилася значною мірою відкритому, демократичному характеру, стала предметом обговорення в законодавчих і виконавчих органах влади, в засобах масової інформації і на політичних мітингах та зібраннях. Одним із перших у своїх роботах дослідженню питання сутності ОРД приділив увагу О. М. Бандурка [6].

Проте питання, пов'язані з ОРД, в юридичній літературі розглядаються переважно з кримінально-правових і кримінально-процесуальних позицій. Адміністративно-правовому аспекту проблеми приділяється недостатня увага, і вчені обмежуються лише проблематикою адміністративно-перевірочної роботи, котру здійснюють органи внутрішніх справ. Подібна ситуація призводить до того, що інститути адміністративного права, на базі яких і ґрунтується ОРД, залишаються в тіні і якщо розглядаються, то досить поверхово. Закономірним наслідком такого ставлення є численні прогалини та суперечності в законодавстві про ОРД. У результаті відсутність насамперед мети реформування даного напрямку діяльності держави зумовлює сьогодні необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення ОРД. У наукових колах активно обговорюється питання вдосконалення правового регулювання ОРД у цілому і зовсім не приді-

ляється увага проблемі адміністративно-правового регулювання. Це деякою мірою збіднює розуміння сутності ОРД.

За своєю спрямованістю адміністративна діяльність органів внутрішніх справ може бути класифікована на позитивну діяльність (спрямовану на реалізацію позитивних правових норм) і юрисдикційну (спрямовану на реалізацію заходів примусу), а за методами здійснення – на здійснювану в рамках відкритого і відповідно закритого режиму (гласну і негласну). Наведена класифікація дає підставу для ідентифікації оперативно-розшукової діяльності і визначення її істинної правової природи.

Схожість ключових ознак ОРД і адміністративної діяльності ОВС свідчить про їх глибокий взаємозв'язок:

1. ОРД регулюється нормами адміністративного права, оскільки ОВС, здійснюючи ОРД, є органами виконавчої влади, адміністративне право, у свою чергу, регулює суспільні відносини в галузі державного (публічного) управління, інакше кажучи, владовідносини. Тому з упевненістю можна сказати, що норми адміністративного права регулюють організацію, процес управління і діяльність ОВС, у тому числі в частині здійснення ними ОРД. Норми, що містяться у відомчих наказах, положеннях і інструкціях, які регулюють здійснення ОРД ОВС, разом із самими нормативно-правовими актами мають яскраво виражене адміністративно-правове забарвлення. Не є винятком і Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», більшість положень якого запозичено з відомчих актів і так само є адміністративними.

ОРД ОВС, як і адміністративна діяльність, здійснюється представниками виконавчої влади в межах встановленої законом компетенції.

2. ОРД ОВС, урегульована переважно нормами адміністративного права і спрямована на їх реалізацію. Так, у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» містяться диспозитивні норми (наприклад норма про те, що «за бажанням осіб їх співробітництво з оперативним підрозділом може бути оформлено письмовою угодою з гарантуванням конфіденційності співробітництва. Угоду про сприяння оперативним підрозділам в оперативно-розшуковій діяльності може бути укладено з дієздатною особою...» [5], що правда, чисельність їх не така вже й велика, разом із тим це властиво саме адміністративному законодавству).

3. У рамках ОРД ОВС використовуються методи, що мають адміністративно-правове

походження – метод адміністративних розпоряджень, дозволу і заборон, контроль і нагляд, адміністративний примус, державна реєстрація і облік, ліцензування, збір інформації та інші адміністративні методи, котрі становлять собою досить широку сукупність спеціальних методів адміністративної діяльності ОВС (так, наприклад, переважну більшість положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» становлять не заборони а приписи, а дозвільний порядок правового регулювання ОРД (дозволено тільки те, що записано в законі) властивий насамперед адміністративно-правовому регулюванню відносин).

4. ОРД ОВС, як і адміністративна діяльність, обслуговує інші види діяльності – кримінально-процесуальну, охоронну діяльність, ОРД інших уповноважених державних органів тощо.

5. ОРД ОВС здійснюється як у відкритому, так і в закритому режимах (гласно і негласно), при цьому адміністративно-правовий інститут державної таємниці і режим секретності мають для ОРД ОВС визначальне значення.

Результати аналізу ознак ОРД ОВС і адміністративної діяльності дозволяють з повною

упевненістю констатувати їх граничну схожість.

Уважаємо, що мета вдосконалення адміністративно-правового регулювання ОРД полягає, з одного боку, в побудові нової, сучасної управлінської доктрини, в якій головною правовою установкою повинна виступати необхідність дієвого, а не декларативного захисту людини і суспільства від неправомірного використання можливостей ОРД, а з іншого – в руйнуванні стереотипу, що сформувався в суспільстві, у тому числі у свідомості законодавців, правозастосовувачів і деяких учених, про призначення ОРД для задоволення потреб переважно кримінально-правових і кримінально-процесуальних інститутів.

Таким чином, викладене дає підстави стверджувати, що оперативно-розшукова діяльність являє собою інститут адміністративного права, а точніше, одну з його підгалузей – складову адміністративної діяльності ОВС. З огляду на це необхідно й надалі вдосконалювати правове регулювання оперативно-розшукової діяльності.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Державне управління : теорія і практика / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 1998. – 432 с.
3. Марочкін І. Є. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сибільова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1996. – 138 с.
4. Азаров В. А. Борьба с организованной преступностью: российский опыт законотворчества и прогнозы XXI столетия / В. А. Азаров // Полиция в XXI веке : прогнозы, модели, деятельность : материалы научной конференции (г. Омск, 11–12 октября 1999 г.). – Омск : Ом. юрид. ин-т МВД России, 2000. – С. 28–32.
5. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
6. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник. – Ч. 1 / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
7. Василенко Г. Н. Административно-правовое регулирование оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Василенко Глеб Николаевич. – М., 2005. – 209 с.

*Надійшла до редколегії 08.08.2011*

#### **ГУМЕНЮК В. А. ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Обосновано, что оперативно-розыскная деятельность представляет собой институт административного права, а точнее, является одной из его подотраслей – составляющей административной деятельности органов внутренних дел.

#### **GUMENYUK V. OPERATIVE AND SEARCH ACTIVITY AS CONSTITUENT OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES**

It is grounded that operative and search activity is an institute of administrative law, and more precisely the one of its subindustries – administrative activity of internal affairs agencies.