

УДК 342.95

**М. П. Букін**

## **ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Визначено особливості адміністративно-правових відносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Уточнено повноваження підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, що регламентуються нормами адміністративного законодавства.*

Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ є комплексним видом правоохоронної діяльності, що регулюється нормами декількох галузей законодавства. Відповідно виникає проблема розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, вирішенню якої і присвячено цю статтю.

Необхідно зазначити, що комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ раніше не проводилось. Частково до цих питань звертались такі науковці, як М. І. Ануфрієв, П. П. Андрушко, О. М. Бандурка, В. І. Басков, О. Ф. Долженков, К. К. Горяїнов, В. С. Овчинський, О. Ю. Шумилов, Л. П. Скалозуб, Ю. В. Трунцевський, В. В. Шендрик, О. М. Юрченко, що дає підстави зробити висновок про міжгалузевий характер цієї проблематики. Саме міжгалузевий характер правового регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ і актуалізує проблему розмежування правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності.

*Метою цієї статті є визначення місця та особливостей адміністративного законодавства в регулюванні оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: уточнити сутність категорії «правовідносини»; визначити особливості адміністративно-правових відносин, що виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, на основі яких сформулювати їх поняття; визначити повноваження підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, що регламентуються нормами адміністративного законодавства.*

Що стосується самих правовідносин, то вони: по-перше, є категорією науковою, оскільки у законодавстві відсутнє їх нормативне визначення; по-друге, сутність, зміст і структура правовідносин у цілому та адміністративних зокрема викликає

жваву дискусію між науковцями, позаяк категорія «правовідносини» разом із такими категоріями, як «право», «норми права», «законодавство» є основою правової системи та механізму правового регулювання будь-якої держави.

Щодо адміністративно-правових відносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, то до їх *особливостей* варто віднести такі:

1. Регулюються нормами адміністративного законодавства, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки працівників оперативно-розшукових підрозділів.

2. Виникають з питань як 1) зовнішньої діяльності оперативно-розшукових підрозділів (регламентація адміністративно-правових повноважень, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю; адміністративно-правове регулювання взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності; оскарження дій (бездіяльності) оперативно-розшукових підрозділів; відшкодування оперативно-розшуковими підрозділами шкоди, заподіяної громадянину діяльністю (бездіяльністю) працівників оперативно-розшукових підрозділів; порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення, суб'єктом якого є працівник оперативно-розшукового підрозділу, та ін.), так і 2) внутрішньо-організаційної діяльності оперативно-розшукових підрозділів (прийняття управлінських рішень, зокрема й у формі правових актів; визначення структури оперативно-розшукових підрозділів, повноважень їх працівників; відносини пов'язані з регламентацією проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів та ін.);

3. Особливий суб'єктний склад таких відносин, однією стороною яких є працівник оперативно-розшукового підрозділу, наділений державно-владними повноваженнями у зовнішньо-адміністративних правовідносинах, та керівник (начальник) оперативно-розшукового підрозділу – у внутрішньо-організаційних адміністративних правовідносинах. Досить часто оперативно-розшукові підрозділи є підвладними суб'єктами і в зовнішньо-адміністративних правовідносинах. Прикладом таких є відносини між оперативно-розшуковими підрозділами та органами прокуратури, які наглядають за їх оперативно-розшуковою діяльністю, у зв'язку з чим: дають письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів в інтересах кримінального судочинства, про розшук осіб, які безвісно відсутні; отримують пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; скасовують незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупи-

нення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону. Натомість саме державно-владний характер повноважень одного із суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, надає їм особливого адміністративно-правового характеру.

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. Як приклад перших можна навести: 1) проведення ними контрольної або оперативної закупівлі товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь. Варто зазначити, що порядок проведення оперативної закупівлі та контрольованого постачання визначається нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України, погодженими з Генеральною прокуратурою України та зареєстрованими у Міністерстві юстиції України, які є невід'ємною частиною адміністративного законодавства; 2) відвідування житлових та інших приміщень за згодою їх власників або мешканців; 3) зняття інформації з каналів зв'язку; 4) здійснення візуального спостереження у громадських місцях із застосуванням фото-, кіно- і відеозйомки, оптичних та радіоприладів, інших технічних засобів; 5) застосування засобів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї на підставах і в порядку, передбачених чинним законодавством. Працівники оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ мають право реалізовувати державно-владні повноваження, які передбачені ст. 11 Закону України «Про міліцію» [1].

Підвладними суб'єктами працівники оперативно-розшукових підрозділів виступають в адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із здійсненням контролю та нагляду за їх діяльністю, притягненням їх до адміністративної відповідальності за порушення норм антикорупційного, будівельного, земельного, екологічного, санітарно-епідеміологічного та інших видів законодавства. В адміністративно-правових відносинах оперативно-розшукові підрозділи є підвладними суб'єктами щодо вищих органів виконавчої влади, і не лише з питань, пов'язаних із правоохоронною діяльністю.

5. Адміністративно-правові відносини, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, можуть бути: 1) охоронними, які пов'язані із притягненням до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності, застосуванням інших адміністративних засобів примусу;

2) регулятивними, які пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчо-розпорядчої діяльності, серед яких: визначення організаційної та функціональної структури оперативно-розшукових підрозділів; визначення умов та порядку проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ; визначення адміністративних повноважень працівників оперативно-розшукових підрозділів; визначення порядку розроблення і прийняття (у правовій чи неправовій формі) управлінських рішень; визначення умов та порядку укладення адміністративних договорів; урегулювання питань взаємодії та координації суб'єктів оперативно-розшукової діяльності.

6. Переважна більшість адміністративно-правових відносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, характеризується нерівноправністю їх учасників (сторін, суб'єктів). Це стосується так званих вертикальних адміністративно-правових відносин. Щодо горизонтальних адміністративно-правових відносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, то вони виникають між не підпорядкованими один одному оперативно-розшуковими підрозділами або між громадянами та оперативно-розшуковими підрозділами з таких питань, як розгляд їх звернень, повідомлення про вчинення щодо них корупційних дій тощо.

7. Наявність можливості позасудового (адміністративного) вирішення конфліктної чи іншої спірної ситуації, яка виникла під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Така можливість реалізується під час оскарження рішення керівника оперативно-розшукового підрозділу шляхом звернення до вищої керівної інстанції (наприклад, начальника кримінальної міліції, начальника райвідділу тощо).

8. Адміністративно-правові відносини, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, пов'язані з практичною реалізацією державних завдань, функцій і владних повноважень, покладених на органи внутрішніх справ у сфері правоохоронної діяльності.

Таким чином, *адміністративно-правові відносини, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ пропонуємо визначити як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, однією стороною яких є оперативно-розшуковий підрозділ або його працівник.*

Найбільшу дискусію серед науковців викликає розмежування адміністративно-правових відносин з кримінально-правовими, кримінально-процесуальними та оперативно-розшуковими відносинами, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Звичайно, що

основним критерієм їх розмежування є норми відповідного законодавства, які їх регламентують. Проте якщо розмежування за цим критерієм між адміністративним та кримінальним і кримінально-процесуальним законодавством провести нескладно, то розмежування адміністративного та оперативного розшукового законодавства є проблематичним. Аналіз навчальної та наукової літератури з цих питань засвідчує, що відносини, які виникають з питань організації оперативно-розшукової діяльності, взаємодії та координації, різних видів її забезпечення (інформаційного, кадрового, матеріально-фінансового) та інших, одночасно розглядаються як адміністративно-правові, так і оперативно-розшукові відносини [2, с. 114; 3, с. 18; 4, с. 79; 5, с. 190; 6, с. 124; 7, с. 141; 8, с. 137 та ін.]. Зазначену проблему актуалізує й те, що повноваження (обов'язки та права) оперативно-розшукових підрозділів визначені в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», який є комплексним законодавчим актом, у зв'язку з чим поєднує норми різних галузей законодавства, насамперед, кримінально-процесуального та адміністративного.

На нашу думку, до повноважень оперативно-розшукових підрозділів, що *регламентуються нормами адміністративного законодавства*, варто віднести такі:

- 1) забезпечення безпеки громадян;
- 2) приймання, реєстрування звернень громадян (крім тих, в яких міститься інформація про злочини);
- 3) припинення адміністративних правопорушень;
- 4) забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів;
- 5) перевірка у громадян, підозрюваних у вчиненні правопорушень, документів, що посвідчують їх особу, а також інших документів;
- 6) виклик громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в їх провадженні;
- 7) ведення обліку осіб, які підлягають профілактичному впливу;
- 8) проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів, застосування інших передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 9) входження безперешкодно у будь-який час доби на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян, до житла чи до іншого володіння особи у встановлених законодавством випадках;

10) вилучення у громадян і службових осіб предметів і речей, заборонених або обмежених в обігу, а також документів з ознаками підробки;

11) виконання запитів відповідних міжнародних правоохоронних організацій і правоохоронних органів інших держав на підставі договорів та угод;

12) інформування відповідних державних органів про факти і дані, що свідчать про загрозу безпеці суспільства і держави;

13) 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;

14) забезпечення із залученням інших підрозділів безпеки працівників суду і правоохоронних органів, осіб, які надають допомогу, сприяють оперативно-розшуковій діяльності, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб;

15) збереження, носіння і застосування спеціальних засобів та зброї.

Вищенаведені повноваження працівників оперативно-розшукових підрозділів регламентуються нормами адміністративного законодавства. Реалізуючи такі повноваження працівник оперативно-розшукового підрозділу діє як представник адміністративної влади, що наділений правом давати обов'язкові для виконання вказівки (розпорядження, команди) особам, які не підлеглі їм по службі, а також застосовувати заходи адміністративного примусу до осіб, які їх не виконують.

Щодо повноважень працівників оперативно-розшукових підрозділів, які регламентуються нормами кримінального, кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства, то такими є:

1) здійснення досудової підготовки матеріалів за оперативно-розшуковими справами;

2) проведення дізнання у межах, визначених кримінально-процесуальним законодавством;

3) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів;

4) розшук осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, передбачених законодавством;

5) виконання прийнятих у встановленому законом порядку і в межах своєї компетенції рішень прокурора, слідчого, суду, які стосуються оперативно-розшукової діяльності;

б) проведення в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуків, вилучень та інших дій відповідно до кримінально-процесуального законодавства;

7) здійснення на підставах і в порядку, встановлених законом негласних оперативно-розшукових заходів, зокрема і за допомогою технічних засобів;

8) внесення відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкових до розгляду подань про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів;

9) вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення, припинення і розкриття злочинів;

10) виконання письмових доручень слідчого, вказівок прокурора та ухвал суду з питань проведення оперативно-розшукових заходів;

11) проведення контрольної або оперативної закупівлі та постачання товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності з метою виявлення та документування фактів злочинних діянь;

12) проведення операцій по захопленню злочинців, припиненню злочинів;

13) здійснення проникнення в злочинну групу негласного працівника оперативного підрозділу або особи, яка співробітничала з останнім, із збереженням у таємниці достовірних даних щодо їх особистості;

14) зняття інформації з каналів зв'язку, застосування інших технічних засобів отримання інформації для попередження чи припинення злочину, відбір з цією метою телеграфно-поштових відправлень;

15) встановлення конфіденційного співробітництва з особами на засадах добровільності;

16) створення з метою конспірації підприємств, організацій, використання документів, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників, приміщень і транспортних засобів оперативних підрозділів [9].

Зазначені вище, повноваження регламентуються нормами кримінального, кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства. Під час їх реалізації працівники оперативно-розшукових підрозділів також є представниками влади, проте регламентація таких повноважень здійснюється не адміністративним, а іншими видами публічного законодавства (кримінального, кримінально-процесуального та оперативно-

розшукового), основним завданням яких є охорона та захист суспільних відносин, окремих осіб від злочинних діянь. Зазначеними видами законодавства також врегульовано: підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності; порядок проведення оперативно-розшукових заходів; строки ведення оперативно-розшукових справ; закриття оперативно-розшукових справ; реалізація матеріалів, отриманих під час проведення оперативно-розшукових заходів, тощо.

Отже, можна зробити узагальнюючий висновок про те, що публічні повноваження працівників оперативно-розшукових підрозділів, які не врегульовані кримінальним, кримінально-процесуальним та оперативно-розшуковим законодавством, регламентуються адміністративним законодавством, у зв'язку з чим і відносини, які виникають під час реалізації таких повноважень, є адміністративно-правовими. Адміністративно-правові відносини за участю оперативно-розшукових підрозділів виникають і з таких питань, як: організація взаємодії та координації між ними та іншими правоохоронними органами; забезпечення законності та дисципліни за їх діяльністю та багатьох інших.

Під час розкриття злочинів здійснюється низка таких організаційних заходів, як вивчення, аналіз і оцінка оперативної обстановки на території обслуговування, на об'єктах та за лініями роботи; планування оперативно-розшукової діяльності; підготовка та прийняття управлінських рішень, виходячи з оцінки оперативної обстановки; проведення інструктажів; розміщення сил і засобів згідно з потребами протидії злочинності та оперативно-тактичними характеристиками, які також регулюються адміністративним законодавством.

Завершуючи розгляд проблеми розмежування адміністративно-правових відносин з іншими видами правовідносин, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, зазначимо, що оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ регулюється нормами різних галузей права. Приміром, у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» містяться норми кримінально-процесуального, адміністративного, трудового, фінансового законодавства, у зв'язку з чим зроблено висновок, що цей Закон є комплексним нормативним актом. Що стосується основного критерію, за яким зазначені галузі законодавства і відповідно врегульовані ними правовідносини можна розмежувати, то таким є правові норми.

**Список літератури:** 1. Про міліцію : закон України : від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 2. Погорельський М. Про необхідність викладання навчальної дисципліни «Основи та пра-



вове регулювання оперативно-розшукової діяльності» у вищих юридичних закладах України / М. Погорецький // Право України. – 2003. – № 7. – С. 113–116. 3. Зубенко В. В. До питань інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності підрозділів карного розшуку / В. В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 20. – С. 17–20. 4. Бойченко В. В. Оперативно-розшукова діяльність на захисті прав і свобод людини у правовій державі / В. В. Бойченко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2002. – № 2. – С. 78–82. 5. Рудик В. М. Проблеми захисту конституційних прав та свобод людини під час оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства : правовий аспект / В. М. Рудик // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2004. – № 4. – С. 190–195. 6. Коваль М. В. Правові основи взаємодії оперативних апаратів органів внутрішніх справ з населенням у процесі здійснення оперативно-розшукових заходів / М. В. Коваль // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 2. – Ч. 1. – 2000. – С. 122–129. 7. Сенцов В. Перебудова правоохоронної діяльності митних органів України в контексті європейських стандартів: оперативно-розшукові аспекти / В. Сенцов // Право України. – 2008. – № 7. – С. 141–146. 8. Культенко О. Працівники НЦБ Інтерполу в Україні як суб'єкти правоохоронної діяльності, що має ознаки оперативно-розшукової / О. Культенко // Право України. – 2009. – № 3. – С. 136–143. 9. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

*Надійшла до редколегії 18.12.2010*

*Определены особенности административно-правовых отношений, которые возникают во время оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Уточнены полномочия подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, которые регламентируются нормами административного законодательства.*

*The features of administrative and legal relations, which appear during the investigation and search activity of the police, are determined. Authorities of the units realizing the investigation and search activity, regulated by the norms of administrative legislation are specified.*