

*Кошиков Д. О.,
здобувач кафедри адміністративного права
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Анотація. У статті досліджено юридичні гарантії діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Зазначено, що систему юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення складають як гарантії, загальні для всіх органів внутрішніх справ, так і власні гарантії, властиві саме даним спецпідрозділам міліції.

Ключові слова: юридичні гарантії, громадська безпека, міліція, підрозділи особливого призначення.

Постановка проблеми. Спецпідрозділи міліції та їх працівники наділяються комплексом відповідних юридичних та інших гарантії діяльності. Наявність таких гарантії вимагає існування дієвих механізмів їх реалізації. На жаль доводиться констатувати, що юридичні гарантії органів внутрішніх справ, у тому числі й підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, на сьогодні здебільшого є безсистемними, фрагментарно врегульованими і загалом недостатніми.

Особливості правових (юридичних) гарантії органів внутрішніх справ України, їх рядового і начальницького складу раніше вже розглядалися у роботах таких учених, як І.О. Іванов, К.В. Коваленко, М.М. Колюка, А.М. Медведєв, В.Д. Солдатова, С.О. Шатрава та інші. У той же час такі дослідження стосуються переважно лише загальної проблематики гарантії діяльності органів внутрішніх справ та їх працівників, предметно і комплексно не розкриваючи специфіку юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. А відтак у контексті вдосконалення організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення є актуальними визначення сутності, змісту та особливостей їх юридичних гарантії. Саме тому метою статті є визначення сутності, змісту та особливостей юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

Виклад основного матеріалу. Передусім відмітимо, що юридичні гарантії нарівні із завданнями та функціями становлять один із центральних елементів адміністративно-правового статусу органів публічної влади, включаючи і підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення. Крім юридичних гарантії також можна виділяти ще й організаційні, політичні, інформаційні, соціально-економічні, матеріально-технічні та інші. Вони усі, більшою або меншою мірою, направлені на охорону статусу даних спецпідрозділів міліції, забезпечення належного виконання їх повноважень та практичної реалізації прав працівників міліції. Характерною рисою юридичних гарантії виступає їх правова (не обов'язково законодавча) визначеність, що зумовлює чіткість, стабільність і обов'язковість відповідних засобів забезпечення статусу та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

Юридичні гарантії уособлюють встановлені державою умови (засоби, способи) нормального функціонування цих спецпідрозділів міліції, які мають на меті не тільки реалізацію

їх завдань і функцій, а й забезпечення законності та дотримання прав громадян у діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Щодо таких юридичних гарантії також можна екстраполювати енциклопедичне наукове визначення «гарантії» як сукупності об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [1, с. 555].

Систему юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення складають як гарантії, загальні для усіх органів внутрішніх справ, так і власні гарантії, властиві саме даним спецпідрозділам міліції. Загальні гарантії очевидно є недостатніми для ефективного функціонування підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з огляду на специфіку їх завдань, характер та способи діяльності. Разом із тим розробка і впровадження комплексу власних юридичних гарантії наразі залишається все ще перспективним напрямком вдосконалення адміністративно-правового статусу даних спецпідрозділів міліції.

Однією з перших базових гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, що є продовженням принципу законності, слід назвати їхню діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Перш за все, цим встановлюється заборона будь-якого не передбаченого законом втручання в діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, які мають гарантований (захищений) законом статус, компетенцію та структуру. Зважаючи на мобільність, високий рівень службово-бойової підготовки та оснащення таких підрозділів міліції, актуальною вбачається заборона залучення їх працівників до виконання не передбачених законодавством обов'язків. Не менш важливо й те, що названа гарантія спрямовується на забезпечення неухильного дотримання законодавства самими спецпідрозділами міліції, що стосується не лише питань ефективності їх діяльності, але й дотримання в ній прав громадян.

Як відомо, у дійсності значну (а часом й надмірну) роль у правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ і, зокрема, підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення відіграють не стільки закони України, як відомча правотворчість, що на практиці істотно ускладнює дотримання розглянутої вище гарантії. Наприклад, затвердження наказом МВС України від 08.05.2014 р. № 447 [2] профільного положення не узгоджується з конституційною вимогою щодо діяльності державних органів на підставі законів і в межах визначених ними повноважень, хоча на той час формально й відповідало ч. 5 ст. 7 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3]. Тому в контексті підвищення законності діяльності даних спецпідрозділів міліції підкреслюємо необхідність чіткого співставлення понять «закон» і «законодавство», розширення практики законодавчого регулювання та розмежування його предмета з предметом підзаконного регулювання.

Як гарантія підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення нами розглядається і їхнє безпосереднє підпорядкування начальникам головних управлінь, управлінь МВС України в областях та місті Київ (а в разі відсутності – їх заступникам) згідно з п. 1.4 Положення від 08.05.2014 р. [2]. У такий спосіб гарантуються відособленість та високий статус даних спецпідрозділів міліції, оперативність їх застосування за рішенням обласного керівництва МВС України, відповідальність тільки перед ним і вищим керівництвом МВС України, а також, що не менш важливо, неможливість впливу на діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення інших працівників міліції, службових і посадових осіб. З цих саме позицій цілком обґрунтованим постає їхнє підпорядкування на час участі у проведенні антитерористичної операції керівнику її оперативного штабу (за ч. 3 ст. 13 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [4]). Водночас залучення підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення до проведення широкомасштабної антитерористичної операції на Сході України у 2014–2015 роках виявляє необхідність вдосконалення (упорядкування, спрощення) системи управління даними спецпідрозділами міліції, насамперед, вимагаючи детального правового визначення не лише самого принципу, а й конкретного змісту їх підпорядкованості.

Від гарантії діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення на підставі законів України є похідною гарантія відповідальності за втручання в діяльність міліції (поліції) та перешкоджання виконанню покладених на працівника міліції (поліції) повноважень, що передбачено ч. 5 ст. 20, ч. 3 ст. 21 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3]. Означене слід розглядати одразу в двох аспектах – як інструмент охорони й захисту правопорядку та авторитету державних органів, і одночасно як фактор сприяння належному виконанню працівниками спеціальних підрозділів міліції своїх обов'язків. Встановлена Кримінальним кодексом України від 05.04.2001 р. № 2341-III [4] відповідальність за опір, погрозу, насильство, посягання на життя, захоплення працівника міліції та ін. не тільки забезпечує покарання за ці злочини, але й під загрозою покарання запобігає перешкоджанню та втручанням у діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення. При цьому превентивна ефективність даної гарантії діяльності спецпідрозділів міліції прямо залежить від реальної дієвості інституту відповідальності, своєчасності та обґрунтованості його застосування за перешкоджання та втручання в діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення.

Працівники підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення є представниками державного органу виконавчої влади, уповноваженими виконувати в межах компетенції правоохоронні завдання та функції держави. Звідси випливає забезпечена можливістю застосування відповідальності обов'язковість їхніх законних вимог для виконання громадянами і службовими особами (ч. 2 ст. 20 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3], ч. 2 ст. 61 законопроекту від 13.05.2015 р., реєстр. № 2822 [5]), що становить одну із засадничих правових гарантій діяльності спецпідрозділів міліції. Обов'язковість є головною умовою реалізації владних повноважень усіх службових і посадових осіб, а від повного та невідкладного виконання законних вимог працівників міліції безпосередньо залежать стан громадського порядку, запобігання та припинення правопорушень, життя і здоров'я громадян, у тому числі й самих правопорушників. Істотним елементом означеної

гарантії виступає законність вимог працівників міліції, що розглядається нами в аспекті не тільки їх формальної відповідності правовим нормам, але й доцільності та виправданості таких вимог. Загалом же реалізація даної гарантії рівною мірою залежить як від законності вимог працівників підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення, так і від рівня правової культури громадян і службових осіб.

Показовою є рівність перед законними вимогами працівників спецпідрозділів міліції не тільки громадян, а й службових осіб, оскільки ефективне виконання низки повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення (з охорони громадського порядку, забезпечення режиму воєнного стану, нейтралізації незаконних воєнізованих формувань тощо) потребує максимального сприяння відповідних органів публічної влади, їх службових і посадових осіб. Це дозволяє виділити в якості гарантії даних спецпідрозділів міліції встановлену ст. 6 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3] обов'язковість «державних органів, громадських організацій, службових осіб, трудових колективів і громадян» сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю. Тут, насамперед, слід відзначити недосконалість формулювання названої гарантії, що безпідставно не включає у себе обов'язковість сприяння спецпідрозділам міліції органів місцевого самоврядування та їх службових осіб. Крім того, вбачається дещо не доцільним наперед обмежувати їхнє сприяння тільки питаннями охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, позаяк до компетенції підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення належать й інші повноваження (участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій, ліквідації наслідків надзвичайних подій та ін.).

На нашу думку має йтися не лише про виконання прямих вимог (вельн, заборон) працівників міліції, а про більш широке сприяння їм, наприклад, передбачаючи надання інформації, необхідної для звільнення заручників чи знешкодження озброєних небезпечних злочинців. Таке сприяння повинно бути не суто обов'язковим, а також й ініціативним, стимулювання чого дозволить значно розширити межі сприяння громадськості та органів публічної влади діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення.

У рамках сприяння органів публічної влади діяльності даних спецпідрозділів міліції пріоритетного значення набуває взаємодія з іншими правоохоронними формуваннями. Залучення до своєї діяльності інших працівників органів внутрішніх справ та взаємодія з правоохоронними органами та підрозділами, як гарантія діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення, є невід'ємною умовою успішного виконання переважної більшості їх повноважень з огляду на складність завдань, вузькоспеціалізованість і порівняно невелику чисельність спецпідрозділів міліції. Зокрема, п. 66 Статуту патрульно-постової служби міліції України від 28.07.1994 р. [6] основною формою організації охорони громадського порядку визначено саме комплексне використання сил і засобів міліції. У той же час чинне адміністративне законодавство, як правило, лише декларативно закріплює названу гарантію, виявляючи відсутність системного підходу до організації на практиці взаємодії (спільної діяльності, організаційного та інформаційного забезпечення тощо) підрозділів міліції громадської безпеки особливою призначення з іншими правоохоронними формуваннями. Тому реальність цієї гарантії першочергово залежить від комплексного врегулювання засад, підстав, форм, порядку та інших аспектів співпраці і взаємодії даних спецпід-

розділів міліції з різними правоохоронними структурами, органами публічної влади та громадянами.

Своєрідною гарантією діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення виступає право працівників міліції на застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Загалом можливість застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї є дієвим стимулом виконання законних вимог працівників міліції. Порівняно з іншими підрозділами міліції застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї становить не стільки потенційну, як майже неодмінну складову діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, оскільки в основу їх повноважень покладено протидію масовим заворушенням, затримання і нейтралізацію небезпечних (озброєних) злочинців. Так, застосування силових заходів є необхідним інструментом (способом) реалізації прямих обов'язків даних спецпідрозділів міліції по знешкодженню терористів у разі загрози життю і здоров'ю заручників та інших громадян.

Слід наголосити, що застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї, яке передбачає завдання шкоди життю та здоров'ю правопорушників, має бути винятковою мірою державного реагування на об'єктивно існуюче суспільно небезпечне посягання, здійснюючись виключно законно і обґрунтовано. Це актуалізує питання недопущення зловживання вказаною гарантією з боку працівників підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, що, серед іншого, залежить від ефективності інституту відповідальності за перевищення повноважень по застосуванню сили. Крім того, у зв'язку з цим існує й потреба усунення прогалин чинного законодавства та додаткового врегулювання правил, порядку і умов застосування працівниками міліції зброї, насамперед, без попередження та у районі проведення антитерористичної операції.

До загальних гарантій по застосуванню зброї відносяться й визначені ст. 151 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [3] гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції, які дозволяють йому оголосити та привести у готовність зброю, а також за певних умов застосувати її. При цьому, уточнюючи дану гарантію, І.О. Іванов пропонує надати працівнику міліції право застосовувати зброю у разі вчинення затримуваною особою «будь-яких дій, що можуть призвести до тяжких наслідків» [7, с. 128]. На нашу ж думку, більшої гарантованості особистої безпеки працівників спецпідрозділів міліції сприятиме надання їм змоги застосовувати зброю при спробі особи не санкціоновано наблизитися до працівника міліції чи доторкнутися до зброї (не обов'язково працівника міліції) не тільки у разі затримання особи, а й за інших обставин, в яких обґрунтовано вбачається загроза безпеці працівника міліції. Особиста безпека працівника міліції може забезпечуватися не лише цими законодавчо переліченими заходами, але й, наприклад, шляхом роззброєння та знешкодження озброєної особи. Підкреслимо, що гарантування особистої безпеки виступає необхідним фактором належного виконання професійних обов'язків та є підвищено нагальним саме для працівників підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з огляду на здійснення ними своїх повноважень здебільшого у складних небезпечних умовах.

Заходи контролю і нагляду за діяльністю (у тому числі внутрішньоорганізаційною) органів внутрішніх справ, здійснювані відповідно до ст. ст. 26, 27 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [3] і Закону України від 19.06.2003 р. № 975-ІV, В.Д. Солдатовою також цілком логічно включаються до системи їх

юридичних гарантій [8, с. 850]. Роль контролю у забезпеченні законного й ефективного функціонування спецпідрозділів міліції полягає в об'єктивному та неупередженому виявленні й усуненні недоліків і порушень в їх організації та діяльності, притягненні винних осіб до відповідальності, стимулюванні правомірного та сумлінного виконання працівниками міліції своїх обов'язків. Одночасно контроль є дієвим адміністративно-правовим засобом забезпечення дотримання прав громадян у діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, яка порівняно з роботою інших підрозділів міліції має більш оперативний і менш публічний характер, передбачаючи широке застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї. Разом із тим, як слушно відзначає О.Л. Соколенко [9], система контролю діяльності правоохоронних органів наразі все ще залишається недостатньо розвиненою, виявляючи потребу загального розширення законодавчого регулювання контролю діяльності правоохоронних органів, подолання його формалізму, поєднання форм внутрішнього і зовнішнього контролю, забезпечення адекватного реагування на виявлені порушення, інтенсифікації громадського контролю тощо.

Висновок. Таким чином, вважаємо за доцільне певне розширення системи гарантій діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, наприклад, доповнюючи її можливістю здійснювати необхідні оперативні розшукові заходи та правом використовувати форму одягу і документи, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників міліції і транспортних засобів. Надання такого права підрозділам міліції громадської безпеки особливого призначення (подібно до Управління державної охорони України) насамперед, актуалізується їх залученням до державної охорони відповідних вищих посадових осіб держави в місцях їх тимчасового перебування, а також необхідністю оперативно-раптового проведення спеціальних (антитерористичних) операцій.

В умовах участі підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення у проведенні широкомасштабної антитерористичної операції в східних регіонах України важливою гарантією виступає заохочення працівників міліції за зразкове виконання обов'язків і досягнуті високі результати в службі. Справедливе, своєчасне, обґрунтоване і відкрите заохочення працівників даних спецпідрозділів міліції, маючи у своїй основі суспільне і державне визнання їх заслуг, стимулює дотримання службової дисципліни, сумлінне і бездоганне виконання працівниками міліції своїх обов'язків та підвищення рівня їх професійної підготовки. На сьогодні інститут заохочення працівників міліції потребує розвитку, консолідації та розширення законодавчого регулювання, узгодження різних видів заохочення (дисциплінарні заохочення, відомчі відзнаки, державні нагороди, тощо) та деталізації порядку їх застосування.

Отже, система гарантій підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в контексті сучасних завдань, які перед ними ставляться, і умов їх реалізації потребує упорядкування, передбачаючи розширення та уточнення гарантій статусу і діяльності даних спецпідрозділів міліції, забезпечення їх деталізації та комплексного законодавчого регулювання, невід'ємною від чого має бути обґрунтована і своєчасна практична реалізація таких гарантій.

Література:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред.-кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.
2. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення : Наказ Міністерства внутрішніх

- справ України : від 08.05.2014 р., № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 1006.
3. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
 4. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20.03.2003 р., № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
 5. Про Національну поліцію : Проект Закону України : від 13.05.2015 р., реєстр. № 2822 (поданий Кабінетом Міністрів України) / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55082&pf35401=341830>.
 6. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 28.07.1994 р., № 404 / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
 7. Іванов І.О. Правові гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції / І.О. Іванов // Право і суспільство. – 2011. – № 2. – С. 124–128.
 8. Солдатова В.Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України / В.Д. Солдатова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 846–852. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cvddou.pdf>
 9. Соколенко О.Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади : монографія / О.Л. Соколенко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : НікаНова, 2012. – 532 с.

Кошиков Д. А. Юридические гарантии деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения

Аннотация. В статье исследованы юридические гарантии деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения. Отмечено, что систему юридических гарантий подразделений милиции общественной безопасности особого назначения составляют как гарантии, которые являются общими для всех органов внутренних дел, так и собственные гарантии, присущие именно данным спецподразделениям милиции.

Ключевые слова: юридические гарантии, общественная безопасность, милиция, подразделения особого назначения.

Koshikov D. Legal guarantees public safety militia units of special purpose

Summary. In the article the legal guarantee public safety militia units of special designation. It is noted that system of legal guarantees public safety police units constitute a special purpose as a guarantee common to all bodies of internal affairs, and its own safeguards inherent in precisely this special police.

Key words: legal guarantees, public safety, police, special purpose units.