

УДК 342.951:351.749(477)

Д. О. Кошиков
*здобувач**Міжрегіональної академії управління персоналом***МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Повнота, узгодженість, своєчасність і послідовність адміністративно-правового регулювання статусу підрозділів поліції особливого призначення виступають необхідними умовами ефективності їх діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, а також законності застосування ними відповідних заходів адміністративного примусу. Разом із тим на сьогодні адміністративне законодавство у сфері організації та діяльності спеціальних підрозділів Національної поліції і, зокрема, підрозділів поліції особливого призначення залишається досить несистемним і фрагментарним, наприклад, не передбачаючи розгорнутого правового визначення їх компетенції, форм і порядку діяльності, засад взаємодії, статусу співробітників тощо.

Зазначимо, що проблематика правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів поліції в Україні раніше вже висвітлювалась у дослідженнях таких учених, як С.А. Буткевич, А.П. Головін, О.С. Доценко, В.М. Цикалевич, С.О. Шатрава та інші. У той же час дані наукові роботи здебільшого лише побічно розкривають окремі аспекти нормативно-правових засад діяльності спеціальних підрозділів поліції, не приділяючи при цьому достатньої уваги характеристиці сучасного стану адміністративно-правового забезпечення діяльності підрозділів поліції особливого призначення в актуальних умовах утворення Національної поліції та забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. А відтак, у контексті вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності підрозділів поліції особливого призначення є актуальними питання її нормативно-правового забезпечення.

Правове регулювання діяльності підрозділів поліції особливого призначення виступає засобом юридичного впливу на відносини у сфері організації та діяльності цих спеціальних підрозділів поліції, за допомогою якого встановлюються певні умови і правила їх функціонування, зокрема щодо забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності. Необхідність правового регулювання О.М. Мельник у цілому вбачає у його здатності забезпечувати захист прав особистості [1, с. 132], що у даному разі виявляється, насамперед, у забезпеченні визначеності статусу підрозділів поліції особливого призначення і їх співробітників, здійснення ними правоохоронних і правозахисних функцій, дотримання у своїй діяльності прав громадян.

Основними напрямками правового (а разом із тим й адміністративно-правового) регулювання організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення можна визначити упорядкування, юридичне закріплення, охорону й розвиток суспільних відносин у даній сфері.

При цьому, маємо не погодитись із обмеженим розумінням правового забезпечення лише як сукупності правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус [2, с. 375]. У дійсності правове регулювання діяльності спеціальних підрозділів поліції здійснюється не тільки правовими нормами, а цілим комплексом юридичних засобів, зокрема, як слушно зазначає Т.А. Плугатар [3, с. 742], механізм правового регулювання складається з таких елементів, як правові норми, правовідносини та акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Крім того, в аспекті впорядкування відносин у сфері організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення не можна обмежено говорити суто лише про правове регулювання (як юридичну модель суспільних відносин), залишаючи поза увагою питання правореалізації. Деякі вчені прямо констатують охоплення змістом правового (адміністративно-правового) забезпечення як нормативного регулювання, так і виконання права [4, с. 181], або ж реалізації юридичних норм і визначених ними правових гарантій [5, с. 84]. Таким чином, ефективність правового регулювання діяльності підрозділів поліції особливого призначення зумовлюється не тільки його повнотою, узгодженістю і своєчасністю, але й належним дотриманням, виконанням і використанням відповідних правових норм на практиці, забезпеченим можливістю застосування державного примусу.

Будь-яке правове регулювання у сучасній правовій, демократичній, соціальній державі спрямовується на забезпечення прав громадян і нормальне функціонування суспільства та держави. Перш за все, правове регулювання покликане створити оптимальні умови дієвого функціонування підрозділів поліції та реалізації покладених на них завдань і повноважень. Тому кінцева мета правового регулювання підрозділів поліції особливого призначення у даному разі може бути визначена саме як ефективне забезпечення публічної безпеки і порядку, проведення спеціальних операцій і протидія злочинності.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо визначати правове регулювання діяльності підрозділів поліції особливого призначення як здійснення з метою ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку, проведення спеціальних операцій і протидії злочинності за допомогою юридичних норм та інших правових засобів упорядкування, закріплення, охорони і розвитку відносин у сфері організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення. Загальними ознаками такого правового регулювання є: державно-владний характер; поєднання юридичних норм та індивідуальних приписів; єдність правотворчості і правореалізації; цілеспрямованість; стосується організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення; спрямованість на ефективне забезпечення публічної безпеки і порядку, проведення спеціальних операцій і протидію злочинності.

Зазначимо, що предмет правового регулювання діяльності підрозділів поліції особливого призначення складає увесь масив суспільних відносин у даній сфері. При цьому, залежно від природи таких відносин і застосовуваних до них методів правового впливу виділяються різні види правового регулювання діяльності даних спеціальних підрозділів поліції – міжнародне, конституційне, адміністративне, трудове, інформаційне, кримінальне та ін. Так чи інакше, правові засади діяльності підрозділів поліції особливого призначення становлять цілісну систему міжнародних, конституційних, законодавчих і підзаконних правових норм, що комплексно регламентують організацію та діяльність цих спеціальних підрозділів поліції, реалізацію покладених на них завдань і функцій.

Провідну роль у правовому регулюванні організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення відіграє саме адміністративне законодавство. Головною мірою це пов'язано з правовою природою як самих спеціальних підрозділів поліції, так і здійснюваної ними державно-владної правоохоронної діяльності.

Зазагальним визначенням адміністративно-правові норми регулюють відносини у сфері державного управління, виконання інститутами публічної влади управлінських, правозабезпечувальних та правоохоронних функцій [6, с. 53; 7, с. 83]. Означеному прямо відповідає статус підрозділів поліції особливого призначення як державних правоохоронних формувань у складі Національної поліції. Останні ж, у свою чергу, є органами державної влади, уповноваженими здійснювати державне управління внутрішніми справами, захист прав громадян, забезпечення правопорядку і законності із застосуванням, за необхідності, державного примусу. При цьому, стосовно підрозділів поліції особливого призначення, ціл-

ком можна екстраполювати загальне визначення С.О. Шатравою [8] адміністративно-правових відносин щодо усіх спеціальних підрозділів як «суспільних відносин у сфері громадського порядку» – внутрішньоорганізаційних (всередині підрозділу) і зовнішніх (із повсякденного безпосереднього забезпечення громадського порядку і безпеки). Ключову особливість таких адміністративно-правових відносин вбачаємо у реалізації в них організаційно-управлінських повноважень як мінімум одним з їх учасників.

Отже, своєрідність адміністративно-правового регулювання виявляється у його методах (превалювання імперативного методу) і предметі, який складають організаційно-управлінські відносини у сфері організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення.

Адміністративне законодавство, що регулює діяльність підрозділів поліції особливого призначення, насамперед, представлено низкою спеціальних і загальних законодавчих актів, одні з яких безпосередньо розкривають статус поліції та окремі напрямки її діяльності, а інші – визначають лише базові засади організації та функціонування державних органів в Україні. Наприклад, до останніх відноситься Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700, застосування якого сприяє мінімізації корупційних факторів у діяльності підрозділів поліції особливого призначення й забезпечує раціональне використання їх сил і засобів виключно в суспільних інтересах.

Профільне законодавче регулювання відносно підрозділів поліції особливого призначення закріплене в Законі України «Про Національну поліцію» [9], що забезпечує не тільки перейменування міліції у поліцію, але й більш повне та розгорнуте регулювання таких важливих аспектів організації діяльності поліції, як її завдання, принципи, підпорядкованість, обов'язки і права, основи правового статусу працівників поліції, умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї тощо.

Хоча Законом України «Про Національну поліцію» [9] передбачено виділення у структурній організації поліції, поліції особливого призначення, правовий статус підрозділів поліції особливого призначення предметно на законодавчому рівні не розкривається. Так само й О.С. Доценко [10] констатує, що законодавче регулювання (питома вага якого у правових засадах діяльності поліції залишається вкрай незначною) поки що не забезпечує вирішення нагальних потреб організації діяльності поліції та забезпечення публічної безпеки і порядку.

Саме тому, на нашу думку, актуалізується саме законодавче закріплення основ статусу підрозділів поліції особливого призначення, їх завдань та

гарантій, засад керівництва, взаємодії і внутрішньої організації. Крім того, у науці, наприклад, також пропонується прийняття Закону України «Про міліцію (а зараз поліцію) громадської безпеки України», який має закріпити компетенцію і організаційну структуру підрозділів поліції [10, с. 120, 174]. Цілком можливим можна назвати й прийняття Закону України «Про спеціальні підрозділи поліції України», проте головним, у даному разі, є не стільки кількість та найменування відповідних законодавчих актів, як повнота і узгодженість регулювання їх нормами адміністративно-правового статусу підрозділів поліції особливого призначення.

У контексті законодавчого регулювання статусу підрозділів поліції особливого призначення також варто означити Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [11], що визначає суб'єктів, предмет і порядок контролю їх діяльності, і Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, затверджений Законом України від 22.02.2006 р. № 3 460. Забезпечення законності та дисципліни через підконтрольність цих спеціальних підрозділів поліції, справедливе і своєчасне заохочення та застосування стягнень до їх співробітників відіграють важливу роль в організації діяльності підрозділів поліції особливого призначення та належному виконанні їх повноважень.

Вважаємо, що законодавче врегулювання організації та діяльності органів Національної поліції, у тому числі й підрозділів поліції особливого призначення, повинно бути максимально пріоритетним, порівняно з підзаконним регулюванням, що пояснюється більшою юридичною силою закону, а також його підвищеною стабільністю, послідовністю і відповідністю суспільним (а не суто відомчим чи приватним) інтересам, зумовленою складною процедурою колегіального прийняття закону парламентом.

Разом із тим, зрозуміло, що на законодавчому рівні неможливо і недоцільно врегулювати абсолютно всі аспекти організації та практичного функціонування підрозділів поліції особливого призначення, що зумовлює широке застосування підзаконного регулювання. Тим більше, що, як відомо, терміном «законодавство» в контексті Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 [12] можуть охоплюватись не тільки закони України та міжнародні договори України, але й підзаконні правові акти парламенту, глави держави і уряду.

З одного боку, підзаконне (зокрема, й відомче) регулювання дозволяє більш оперативно (а отже, більш точно) упорядковувати відносини, що стосуються діяльності підрозділів поліції особливого призначення, динамічно реагувати на їх зміни. З іншого ж боку, очевидним недоліком підзаконного регулювання може бути його непослідов-

ність, ситуативність, фрагментарність і недостатня вивіреність.

Основу адміністративно-правового регулювання статусу підрозділів поліції особливого призначення, насамперед, поки що складає відомче регулювання Міністерства внутрішніх справ України, зокрема, це накази МВС України від 28.02.2014 р. № 153 і від 14.07.2014 р. № 665. Ними у структурі підрозділів міліції громадської безпеки замість ліквідованих спецпідрозділів міліції «Беркут» й було передбачено формування нових спеціальних підрозділів поліції, визначено приблизну структуру спеціального полку, батальйону і роти міліції, які згодом уже безпосередньо реорганізовувались у підрозділи поліції особливого призначення.

Провідне ж місце у підзаконному регулюванні займає затверджене наказом МВС від 08.05.2014 р. № 447 [13] Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення, яке закріплює їх підпорядкованість, принципи, завдання та обов'язки (що, між іншим, стосуються прав громадян), а також обов'язки та права командира підрозділу. У той же час до недоліків даного положення можна віднести невизначеність мети, засад комплектування і взаємодії даних спецпідрозділів поліції, нечіткість і дублювання їх завдань і обов'язків, врегулювання різними правовими актами компетенції і організаційно-штатної структури [14] тощо. В значній мірі це зумовлюється тим, що Положення від 08.05.2014 р. не є оригінальним, а майже повністю відтворює Положення про (нині вже ліквідований) спеціальний підрозділ міліції «Беркут» (затверджене наказом МВС України від 24.10.2013 р. № 1 011 [15]). Такий підхід до адміністративно-правового забезпечення розглядається нами як формальний і недостатньо ефективний для формування якісно нових підрозділів поліції особливого призначення, забезпечення вищого рівня їх професійності.

Підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання статусу, компетенції, внутрішньої організації, засад керівництва та інших ключових аспектів організації діяльності підрозділів поліції особливого призначення має здійснюватись комплексно і на законодавчому (а не суто лише на відомчому) рівні.

Порядок проходження служби рядовим і начальницьким складом підрозділів поліції особливого призначення, насамперед, регулюється загальним Положенням для всіх органів внутрішніх справ, затверджених постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 р. № 114 (із змінами). Зокрема, ним закріплюються права, обов'язки, засади відповідальності, порядок просування по службі та звільнення з неї, умови надання відпусток та інші основні елементи статусу працівників поліції, що в цілому спрямовані на забезпечення законослужняності,

підготовленості і вмотивованості особового складу даних спецпідрозділів поліції. Більш змістовним і узгодженим є законодавче врегулювання вищевказаних питань у Законі України «Про Національну поліцію» [9], але й визначені ним базові засади проходження поліцейської служби так само потребують подальшого врахування специфіки служби саме у підрозділах поліції особливого призначення.

Досить важливу роль у практичній діяльності підрозділів поліції особливого призначення з позиції забезпечення її законності та ефективності відіграють Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджені постановою Ради Міністрів Української РСР від 27.02.1991 р. № 49. При цьому, з огляду на завдання та методи діяльності даних спеціальних підрозділів поліції нами вбачається цілком обґрунтованим і виправданим комплексне й вичерпне врегулювання єдиним законодавчим актом (зокрема, Законом України «Про Національну поліцію» [9]) видів, підстав, обмежень і умов застосування ними не тільки спеціальних засобів, але й заходів фізичного впливу, вогнепальної зброї і бойової техніки.

Крім того, підрозділи поліції особливого призначення у своїй діяльності керуються значною кількістю відомчих актів Міністерства внутрішніх справ України загального характеру, зокрема, такими як Інструкція із заходів безпеки при поводженні з вогнепальною зброєю (наказ МВС України від 07.09.2011 р. № 657), Інструкція про порядок переведення органів і підрозділів системи МВС України на посиленій варіант оперативно-службової діяльності (наказ МВС України від 03.12.2012 р. № 1 111), Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України (наказ МВС України від 13.04.2012 р. № 318) та інші. Однак, необхідно звернути увагу на недостатню розвиненість міжвідомчого регулювання діяльності даних спецпідрозділів поліції, яке б у значній мірі сприяло налагодженню конструктивної взаємодії з іншими правоохоронними органами, задіяними у забезпеченні громадського порядку, проведенні спеціальних операцій і боротьбі зі злочинністю.

При цьому за аналогією з Інструкцією про організацію службової діяльності спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан» (наказ МВС України від 25.11.2003 р. № 1432) вбачається необхідність затвердження подібної інструкції й щодо підрозділів поліції особливого призначення, яка б чітко і послідовно регламентувала порядок і умови їх конкретних дій, контролю і взаємодії, обов'язки співробітників тощо. У цьому ракурсі можна розглядати нині вже не чинну Інструкцію про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо

організації й забезпечення охорони громадського порядку (наказ МВС України від 11.05.2010 р. № 170). Проте очевидно, що Інструкція про організацію службової діяльності підрозділів поліції особливого призначення має стосуватися не тільки їх участі у забезпеченні публічної безпеки і порядку, але й проведення спеціальних (антитерористичних) операцій.

Висновок. Таким чином, правове регулювання діяльності підрозділів поліції особливого призначення направлене на упорядкування, закріплення, охорону і розвиток (насамперед, організаційно-управлінських відносин) у сфері їх організації та діяльності з метою ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку, проведення спеціальних операцій і протидії злочинності. Воно представлено значною кількістю нерідко фрагментарних, дублюючих і неузгоджених законодавчих і підзаконних актів, що виявляють свою несистемність, недостатність законодавчого регулювання, превалювання відомчої правотворчості, а також необхідність комплексного законодавчого визначення статусу, засад взаємодії та керівництва, компетенції і внутрішньої організації підрозділів поліції особливого призначення.

Література

1. Мельник О.М. Сфера правового регулювання : поняття, ознаки, види / О.М. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132–138.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун» – 2005. – 1728 с.
3. Пflugатар Т.А. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції України / Т.А. Пflugатар // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 741–744. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_2_119.pdf.
4. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
5. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.О. Ієрусалімова; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2006. – 205 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
8. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.О. Шатрава; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 20 с.
9. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 р., № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

10. Доценко О.С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Доценко; Національна академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 19 с.

11. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1 440.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» : від 09.07.1998 р., № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32.

13. 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. 1 006.

14. Мошенська В.О. Правове регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення / В.О. Мошенська // Європейські перспективи. – 2014. – № 10. – С. 70–76.

15. Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ міліції громадської безпеки «Беркут» : наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 24.10.2013 р., № 1 011 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 214.

Анотація

Кошиков Д. О. Місце адміністративного законодавства у правовому регулюванні діяльності підрозділів поліції особливого призначення. – Стаття.

З'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів поліції особливого призначення. Охарактеризовано адміністративне законодавство у сфері організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення. Показано, що реальність адміністративно-правового регулювання статусу підрозділів поліції особливого призначення залежить не тільки від його повноти, узгодженості та своєчасності, але й від належного дотримання, виконання і

використання відповідних правових норм на практиці, забезпеченого можливістю застосування державного примусу.

Ключові слова: регулювання, поліція особливого призначення, адміністративне законодавство, ефективність, дотримання.

Аннотация

Кошиков Д. А. Место административного законодательства в правовом регулировании деятельности подразделений полиции особого назначения. – Статья.

Выявлены особенности административно-правового регулирования деятельности подразделений милиции особого назначения. Охарактеризованы административное законодательство в сфере организации и деятельности подразделений полиции особого назначения. Показано, что реальность административного правового регулирования статуса подразделений полиции особого назначения зависит не только от его полноты, согласованности и своевременности, но и от надлежащего соблюдения, исполнения и использования соответствующих правовых норм на практике, обеспеченного возможностью применения государственного принуждения.

Ключевые слова: регулирование, полиция особого назначения, административное законодательство, эффективность, соблюдение.

Summary

Koshikov D. A. Abstract Place of administrative law in legal regulation of special police units. – Article.

The features of administrative and legal regulation of activity of divisions of special purpose police. We characterize administrative legislation in field of organization and operation of special purpose police units. It is shown that reality of administrative legal regulation of status of subdivisions of special purpose police depends not only on its completeness, consistency and timeliness, but also on proper implementation, execution and use of relevant legal provisions in practice, to enable application of state coercion.

Key words: regulation, special purpose police, administrative law, efficiency, compliance.