

ПОВНОВАЖЕННЯ ПІДРЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

THE POWERS OF THE POLICE DEPARTMENTS OF PUBLIC SECURITY SPECIAL PURPOSE

Кошиков Д.О.,
здобувач

Міжрегіональної академії управління персоналом

У статті, ґрунтуючись на чинному законодавстві України та наукових поглядах вчених, досліджено повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Наголошено, що підвищення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення насамперед потребує більш повного й узгодженого адміністративно-правового врегулювання їх повноважень.

Ключові слова: повноваження, громадська безпека, підрозділи особливого призначення.

В статье, основываясь на действующем законодательстве Украины и научных взглядах ученых, исследованы полномочия подразделений милиции общественной безопасности особого назначения. Отмечено, что повышение эффективности деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения требует более полного и согласованного административно-правового регулирования их полномочий.

Ключевые слова: полномочия, общественная безопасность, подразделения особого назначения.

The article, based on the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists investigated the authority departments of public security police special purpose. Emphasized that improving the efficiency of the police departments of public security special purpose first requires a complete and coherent administrative and legal regulation of their real powers

Key words: authority, public safety, special purpose units.

Актуальність теми. Ефективна правоохранна діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення насамперед вимагає чіткого правового визначення їх компетенції у відповідності з покладеними завданнями і функціями, узгодженості організаційно-штатної структури з повноваженнями, адекватного кадрового і матеріально-фінансового забезпечення. Питання конкретних повноважень, прав і обов'язків спеціальних підрозділів міліції наразі набувають підвищеного значення в контексті необхідності застосування підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення до проведення широкомасштабної антитерористичної операції на сході України, що передбачає як підтримання ними громадського порядку в зоні бойових дій, так і безпосередню протидію незаконним збройним формуванням.

Зазначимо, що окрім питання повноважень органів внутрішніх справ, у тому числі й відповідних спеціальних підрозділів міліції, раніше вже розглядалися такими вченими як О.В. Бойченко і М.М. Новіков, М.С. Ільницький, А.М. Клочко, Н.Є. Ложкін, О.В. Осадча, Г.М. Шорохова та інші. Такі дослідження розкривають переважно тільки загальні аспекти щодо визначення повноважень органів внутрішніх справ України, безпосередньо не характеризуючи специфіку організаційних засобів забезпечення діяльності сучасних підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, зокрема, в нинішніх реаліях протидії терористичним загрозам і незаконним воєнізованим формуванням. В контексті підвищення продуктивності діяльності

підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення є актуальними питання визначення їх повноважень.

Мета статті – визначення особливостей повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

Виклад основного матеріалу. Передусім відмітимо, що характеристика та впорядкування реальних повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення вимагають встановлення самої сутності повноважень як елемента правового статусу, їх співвідношення із завданнями, функціями та компетенцією даних спеціальних підрозділів міліції, тим більше зважаючи на відсутність серед вчених єдиної усталеної точки зору з цього приводу.

Наголосимо, що повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення за свою сутністю мають державно-владний характер. Він полягає в походженні повноважень від держави, їх спрямованості на здійснення державної правоохранної функції, визначеності законодавством і забезпеченій державним примусом обов'язковості виконання вимог (приписів), виданих на реалізацію таких повноважень. Досить точно у науковій літературі розкривається природа державно-владних повноважень як своєрідних «правових обов'язків» [1, с. 55], хоча має місце визначення повноважень і як сукупності окремих прав і обов'язків [2, с. 15]. На нашу думку, повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, уособлюючи потенційні можливості діяльності, не є їх привілеями і повинні використовуватись не довільно, виключно на власний

розсуд співробітників даних спецпідрозділів міліції, а за наявності відповідних умов і обставин (юридичних фактів) – обов’язково та сuto в інтересах реалізації їх завдань і функцій. Під повноваженнями підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення пропонуємо розуміти нормативно визначені конкретні напрямки їх діяльності (вид і міру можливої та належної владної поведінки) щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у складних умовах (зокрема, підвищеної небезпеки), а також протидії озброєним і небезпечним злочинцям та їх злочинним формуванням.

Конкретні повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в основному регламентуються їх Положенням, затвердженим Наказом МВС України від 08.05.2014 р. № 447 [3]. Із подібною практикою підзаконного відомчого регулювання компетенції даних спеціальних підрозділів міліції не можна однозначно погодитись. Зважаючи, що їх правоохоронні повноваження прямо стосуються (охорони, захисту, обмеження тощо) прав і свобод людини і громадянина, компетенція підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення пріоритетно має набути саме законодавчого визначення.

Зазначимо, що на нормативно-правовому рівні у профільному Положенні від 08.05.2014 р. [3] і Законі України від 20.12.1990 р. № 565-XII [4] безпосередньо не йдеться про «компетенцію» чи «повноваження» підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, поняття яких здебільшого підміняються термінами «права» і «обов’язки» (хоча ст. 23-25 законопроекту від 13.05.2015 р. реєстр. № 2822 [5] визначаються вже саме «повноваження» Національної поліції). Загалом закріплений у Розділі 3 Положення від 08.05.2014 р. перелік обов’язків підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, складаючись усього лише з десяти не надто конкретних пунктів, не можна назвати таким, що повністю розкриває усі аспекти практичної діяльності спеціальних підрозділів міліції. До недоліків регулювання компетенції підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення відноситься й помилкове віднесення їх повноважень з проведення спеціальних операцій до переліку завдань (п. 2.6 Положення від 08.05.2014 р. [3]), так само, як і просте дублювання завдань та функцій у переліку обов’язків. На нашу думку, такий підхід виявляє безсистемність, недостатню чіткість і фрагментарність врегулювання компетенції (насамперед лише обов’язків) даних спецпідрозділів міліції, а також невідмежованість в рамках загальної компетенції їх завдань, функцій і повноважень. Тут варто погодитись і з А.П. Головіним щодо відсутності досконаліх механізмів і процедур діяльності міліції [6], запровадження яких виступатиме вагомою гарантією належного здійснення підрозділами міліції громадської безпеки особливого призначення наданої їм компетенції.

В рамках загального напрямку із забезпечення громадського порядку п. 3.8, 3.10 Положення про

підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення від 08.05.2014 р. [3] окремо виділяються їх повноваження по забезпеченню громадського порядку «під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять» і «в місцях тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, та на прилеглій до них території». При цьому, зауважимо, що така діяльність спецпідрозділів міліції направлена на задоволення, перш за все, саме суспільних інтересів щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, а не приватних інтересів організаторів комерційних заходів чи охоронюваних посадових осіб. Те ж стосується й подання працівниками міліції допомоги представникам державних органів і громадських об’єднань у разі протидії їх законній діяльності чи загрози небезпеки з боку правопорушників (що було визнано п. 23 ч. 1 ст. 10 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [4] і на сьогодні також зберігає свою актуальність). Вважаємо, що останнє (з обов’язковим визначенням меж такої допомоги) так само має бути прямо віднесене до компетенції підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, зважаючи на підвищенну актуальність забезпечення нормального функціонування органів публічної влади під час масових заворушень і групових порушень громадського порядку.

Залучення підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення до здійснення заходів державної охорони вищих посадових осіб насамперед пояснюється високим рівнем професійної підготовки і оснащення даних спецпідрозділів міліції, характером потенційних загроз (збройний напад, диверсія, терористичний акт, тощо), а також підвищеною складністю забезпечення безпеки вищих посадових осіб держави у зоні проведення антiterористичної операції на сході України. Основним уповноваженим суб’єктом з цих питань, згідно із Законом України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [7], є Управління державної охорони України, саме у взаємодії та під керівництвом якого підрозділами міліції громадської безпеки особливого призначення і має забезпечуватись громадський порядок в місцях тимчасового перебування охоронюваних посадових осіб та на прилеглій території. На нашу думку, беручи до уваги зауважену А.В. Журавльовим нагальність підвищення ефективності державної охорони шляхом залучення до неї інших фахових правоохоронних структур [8], підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення цілком можуть бути задіяні для виконання також й інших заходів державної охорони вищих посадових осіб (наприклад, для участі у контролі на безпеку), що потребуватиме правового врегулювання таких їх повноважень та зasad взаємодії з Управлінням державної охорони України.

Покладення на підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення завдань із проведення спеціальних операцій, зокрема, антiterористичного характеру, зумовлює виконання ними низки повноважень відповідної спрямованості. Наразі зна-

чна частина таких повноважень викладена у п. 2.6 Положення від 08.05.2014 р. [3], помилково відносячи їх не до обов'язків, а до завдань даних спецпідрозділів міліції. Так, сюди відноситься участь у заходах із розшуку та затримання підозрюваних осіб, озброєних та інших «злочинців, які становлять супільну небезпеку». У проведенні цих та інших подібних заходів підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення, згідно з їх підготовкою і оснащенням, задіюються головною мірою саме як силовий компонент.

Суміжними із вказаним напрямком діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення виступають їх повноваження щодо участі у заходах із звільнення заручників, що слід розглядати як вірогідну складову загальної операції із затримання (нейтралізації) особливо небезпечних злочинців. Актуальність участі підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення у звільненні осіб, незаконно утримуваних незаконними збройними формуваннями, істотно підвищується в рамках проведення широкомасштабної антитерористичної операції на сході України. Вказаній напрямок правоохоронної діяльності особливо потребує ретельного опрацювання інформації, попредньої розробки і підготовки спеціальних методик (планів дій) із звільнення заручників з урахуванням кількості злочинців, озброєності та характеру їх поведінки, кількості заручників, місця і умов утримання заручників, реальних можливостей правоохоронних органів та інших факторів [9]. Не останню роль в ефективності організації та проведення заходів із звільнення заручників відіграє злагоджена взаємодія підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з іншими профільними правоохоронними структурами і, перш за все, з Антитерористичним центром при Службі безпеки України та її спецпідрозділом «Альфа», питання чого також мають дістати належне правове врегулювання.

Крім того, до повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, нарівні з вищевикладеним, відноситься й визначена п. 2.6 Положення від 08.05.2014 р. [3] їх участь у проведенні «заходів, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності». Терористична діяльність на сьогодні є доволі складним багатогранним явищем, встановлення усіх проявів якого становить важливу передумову правильної організації боротьби з тероризмом. Так, згідно із ст. 1 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [10], поняття терористичної діяльності включає у себе планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів; організацію незаконних збройних формувань; вербування, озброєння і підготовку терористів; пропаганду та фінансування тероризму, тощо. Викладене у Положенні від 08.05.2014 р. формулювання даного напрямку діяльності спецпідрозділів міліції вбачається нами децю абстрактним, оскільки не розкриває конкретних форм їх діяльності і залишає широке поле для інтерпретації меж заходів, які можуть здійснюватися підрозділами міліції громадської безпеки

особливого призначення з метою припинення терористичної діяльності.

В рамках протидії тероризму діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення у першу чергу має спрямовуватись на реагування на випадки (загрози) застосування зброї терористами, вчинення ними вибухів, підпалів та інших дій, що створюють небезпеку для громадян чи заподіяння значної майнової шкоди. В умовах проведення з 2014 року широкомасштабної антитерористичної операції на сході України не можна не відзначити як позитив врегулювання вперше (хоча й лише частково) Законом України від 05.06.2014 р. № 1313-VII [11] профільних повноважень саме спеціальних підрозділів і підрозділів особливого призначення. Йдеться про проникнення на захоплені терористами об'єкти, фізичне затримання і знешкодження терористів, випередження їх дій, роззброєння та охорону затриманих осіб, звільнення заручників, забезпечення зберігання документів та інших речей. Нормативне закріплення таких повноважень (включаючи більш розгорнуте визначення умов і порядку їх реалізації) в цілому кореспондує меті, завданням і функціям підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення й складає основу рационального використання їх сил і засобів.

На нашу думку, спецпідрозділи міліції мають розглядатись не тільки в контексті їхньої участі у безпосередньому «силовому» припиненні терористичної діяльності, але також й в інших аспектах комплексної боротьби із тероризмом – запобіганні, виявленні та мінімізації наслідків терористичної діяльності. З цією метою підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення, будучи залученими до проведення антитерористичної операції, наприклад, здійснюють передбачені ст. 15 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [10] права (а по сути «правові обов'язки», повноваження) щодо не лише застосування зброї та спеціальних засобів, а і перевірки документів у громадян та їх затримання, огляду громадян і їх речей, тимчасового обмеження руху транспортних засобів і пішоходів.

Ці та інші подібні правові обов'язки дані спецпідрозділи міліції мають виконувати і на загальних засадах згідно із Статутом патрульно-постової служби міліції України від 28.07.1994 р. [12] та Законом України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-XII [4] (законопроектом від 13.05.2015 р. реєстр. № 2822 [5]). Вони не стільки виступають самостійними напрямками діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, скільки реалізуються в рамках усіх їхніх основних повноважень щодо забезпечення громадського порядку, виявлення та запобігання правопорушенням, забезпечення режиму воєнного стану, тощо. Тут не можна не означити й проблему забезпечення законної, обґрунтованої та сумірної реалізації спецпідрозділами міліції вищеозначених «прав», що залежить не тільки від правильного розуміння їх природи, але й від належного правового врегулювання підстав і порядку здійснення таких «правових обов'язків».

Підкреслимо, що чітке й детальне правове визначення компетенції (що встановлює рамки та межі функціонування) підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення сприяє погодженності та координованості їх діяльності з іншими правоохранними органами і підрозділами. Цілком очевидно, що повноваження і предмет відання різних правоохранних структур, у тому числі й спеціальних підрозділів міліції, певною мірою можуть збігатись. За своєю природою це спільні або т.зв. «часткові» повноваження, ефективне здійснення яких залежить від узгодженості діяльності та взаємодії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з іншими правоохранними структурами (спільна діяльність, обмін інформацією, організаційна і методична допомога, тощо). Власне, у визначеній Положенню від 08.05.2014 р. [3] компетенції даних спецпідрозділів міліції доволі значну питому вагу мають саме подібні «часткові» повноваження, залучення до здійснення яких одночасно декількох правоохранних формувань пояснюється підвищеною складністю і небезпечністю забезпечення громадської безпеки, протидії злочинності та інших правоохранних завдань. При цьому, мається на увазі не тільки вже розглянута участь підрозділів

міліції громадської безпеки особливого призначення в антитерористичних заходах та профілактиці правопорушень, але й їхня участь у проведенні карантинних заходів під час епідемії та епізоотій, ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій, рятуванні людей і наданні їм допомоги.

Висновки. Таким чином, комплекс загальних і спеціальних повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в цілому відповідає сутності даних спецпідрозділів міліції, прямо чи опосередковано спрямовуючись на реалізацію їх завдань і функцій по забезпеченням громадського порядку та проведенню спеціальних (антитерористичних) операцій. Підвищення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення насамперед потребує більш точного, повного й узгодженого адміністративно-правового (законодавчого) врегулювання їх реальних повноважень з урахуванням сучасної специфіки та характеру порушень громадського порядку і терористичних загроз, закріplення порядку реалізації таких повноважень, а також їх розмежування з компетенцією інших правоохранних органів і підрозділів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: [підручник] / I.I. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко та ін. ; за ред. С.Г. Серьогіної. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
2. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.П. Головін; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 217 с.
3. 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.
4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р., № 565-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
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?d=&pf3511=55082&pf35401=341830>
6. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.П. Головін; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 20 с.
7. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 р., № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
8. Журавльов А.В. Особливості повноважень і прав Управління державної охорони України / А.В. Журавльов // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 108-116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_21.pdf
9. Музичук О.М. Повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення / О.М. Музичук // Право. UA. – 2015. – № 1. – С. 34-40.
10. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р., № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
11. Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом: Закон України від 05.06.2014 р., № 1313-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 50. – Ст. 1308.
12. Про затвердження Положення про підрозділ міліції швидкого реагування «Беркут»: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.08.1998 р., № 636. – К. : МВС України, 1998. – 10 с.