



ПОВНОВАЖЕННЯ ПІДРОЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

МУЗИЧУК Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, професор, начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.951:351.749

В статті виконано аналіз теоретичних положень і адміністративно-правового регулювання компетенції і повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, визначено їх основні риси, сутність і значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями удосконалення статусу даних спеціалізованих підрозділів міліції.

Ключові слова: компетенція, повноваження, підрозділи особливого призначення, попередження правопорушень, громадський порядок, спеціальні операції.

Постановка проблеми

Ефективна правоохоронна 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 спеціальних підрозділів міліції наразі набувають підвищеного значення в контексті необхідності довготривалого залучення підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення до проведення широкомасштабної антитерористичної операції на сході України. Разом із тим чинне правове регулювання статусу даних спецпідрозділів міліції містить лише досить орієнтовний перелік їх повноважень, який не відображає усі аспекти діяльності спеці-

альних підрозділів міліції, недостатньо розмежовує їх компетенцію з повноваженнями інших правоохоронних структур і не враховує сучасну специфіку протидії злочинності, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у зоні проведення антитерористичної операції. А відтак, у рамках вдосконалення адміністративно-правового статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення й вбачаються актуальними питання їх повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Зазначимо, що проблематика компетенції та повноважень спеціальних підрозділів міліції раніше вже висвітлювалась у дослідженнях таких вчених, як С.А. Буткевич, А.П. Головін, О.С. Доценко, В.Ю. Кривенда, А.С. Проневич, С.А. Шатрава та інші.

Не вирішені раніше проблеми

У той же час дані наукові роботи переважно тільки побічно розкривають окремі питання адміністративно-правового регулювання компетенції спеціальних підрозділів міліції, при цьому не приділяючи достатньої уваги комплексній характеристиці специфіки повноважень, прав і обов'язків сучасних підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з урахуванням практики їх широкого залучення до проведення антитерористичних заходів та підтримання громадського порядку в умовах постійних терористичних та інших зло-

чинних загроз. Саме тому метою цієї роботи є аналіз теоретичних положень і адміністративно-правового регулювання компетенцій та повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, визначення їх основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення статусу даних спецпідрозділів міліції.

Виклад основного матеріалу

Передусім відмітимо, що повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення уособлюють нормативно визначені конкретні напрямки їх діяльності (вид і міру можливої та належної владної поведінки) щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у складних умовах (підвищеної небезпеки), а також протидії озброєним і небезпечним злочинцям та їх злочинним формуванням.

Наразі конкретні повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в основному регламентуються їх Положенням, затвердженим Наказом МВС України від 08.05.2014 р. № 447 [1]. Із подібною практикою підзаконного відомчого регулювання компетенцій 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 має набути саме законодавчого визначення.

Зазначимо, що на нормативно-правовому рівні у профільному Положенні від 08.05.2014 р. [1] і Законі України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [2] безпосередньо не йдеться про «компетенцію» чи «повноваження» підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, поняття яких здебільшого підміняються термінами «права» і «обов'язки». 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 розкри-

ває всі 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. [1]), так само як і просте дублювання завдань та функцій у переліку обов'язків. Як на нас, такий підхід виявляє безсистемність, недостатню чіткість і фрагментарність врегулювання компетенції (насамперед лише обов'язків) даних спецпідрозділів міліції, а також невідмежованість у рамках загальної компетенції їх завдань, функцій і повноважень.

Перш за все, не можна однозначно погодитись із віднесенням до обов'язків підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення «забезпечення безпеки громадян і громадського порядку» (п.3.1 Положення від 08.05.2014 р. [1], п.1 ч.1 ст.10 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [2]). Вказане за своїм формулюванням більшою мірою відповідає рівню завдань і функцій даних спецпідрозділів міліції, тоді як в якості їх обов'язків повинен бути представлений уже комплекс конкретних засобів і заходів, здійснюваних підрозділами міліції громадської безпеки особливого призначення для забезпечення безпеки громадян і громадського порядку.

Певним прикладом деталізованого розкриття обов'язків із забезпечення громадського порядку можна вказати п.124–132 Статуту патрульно-постової служби міліції України від 28.07.1994 р. [3], хоч він також не позбавлений деякої неточності і дублювання у визначенні обов'язків підрозділів міліції. Відповідно до цього в контексті забезпечення безпеки громадян і громадського порядку (у тому числі під час проведення масових заходів) слід означити такі базові обов'язки підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення як патрулювання і встановлення постів, охорона громадського порядку по зонах, вжиття профілактичних і розшукових заходів, захист власності і громадян від протиправних посягань, застереження громадян від вчинення протиправних дій, спостереження

за місцями вірогідного вчинення правопорушень і можливої появи правопорушників тощо. У цьому ж контексті розглядаємо й окремо передбачене п.3.9 Положення від 08.05.2014 р. [1] і п.20 ч.1 ст.11 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [2] повноваження даних спецпідрозділів міліції щодо тимчасового обмеження або заборони доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти «з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей».

Ці та інші подібні повноваження спеціальних підрозділів міліції мають віднайти необхідне і достатнє правове визначення у профільному законодавстві не тільки з метою раціональної організації правоохоронної діяльності, але й для забезпечення максимального дотримання прав громадян, недопущення їх необґрунтованого і незаконного обмеження.

У рамках загального напрямку із забезпечення громадського порядку п.27 ч.1 ст.10 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [2] і п.3.8, 3.10 Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення від 08.05.2014 р. [1] 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 прилеглий 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. Вищеназвана практика покриття видатків на забезпечення спецпідрозділами міліції громадського порядку під час проведення масових комерційних заходів за рахунок коштів їх організаторів вбачається цілком сучасною і виправданою. У той же час також маємо підкреслити, що забезпечення громадського порядку є іманентною правоохоронною функцією держави, яка повинна здійснюватись повно і своєчасно й не може прямо за-

лежати від факту надходження необхідного фінансування з боку організаторів масових комерційних заходів.

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 антитерористичної операції на сході України. Беручи до уваги зауважену А.В. Журавльовим нагальність підвищення ефективності державної охорони шляхом залучення до неї інших фахових правоохоронних структур [4], вважаю, що 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 засад взаємодії з Управлінням державної охорони України.

Окрім того, до обов'язків підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення згідно з п.3.2, 3.3 Положення від 08.05.2014 р. [1] включається «виявлення, запобігання і припинення кримінальних правопорушень» і «виявлення та припинення адміністративних правопорушень». Передусім зауважимо, що принципам повноти і всебічності правоохоронної діяльності спеціальних підрозділів міліції відповідає її спрямування не лише на виявлення і припинення, але й на запобігання адміністративним правопорушенням (так само як і кримінальним правопорушенням). Виявлення, запобігання та припинення правопорушень є одними з найважливіших завдань і функцій підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. У їх повноваженнях ці напрямки діяльності можуть відображуватись як безпосередньо (буквально передбачаючи виявлення, попередження і припинення конкретних правопорушень), так і через деталізацію в інших

повноваженнях (наприклад, виявлення та усунення причин і умов правопорушень, затримання осіб, вище вже згадане спостереження за місцями вірогідного вчинення правопорушень і т.ін.).

Покладення на підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення завдань із проведення спеціальних операцій, зокрема антитерористичного характеру, зумовлює виконання ними низки повноважень відповідної спрямованості. Наразі значна частина таких повноважень викладена у п.2.6 Положення від 08.05.2014 р. [1], 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 суспільну 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. При цьому, вбачається дещо неточним формулювання щодо розшуку і затримання «злочинців, які становлять суспільну небезпеку», оскільки усі злочинці (як такі, що вчинили суспільно небезпечні діяння) по суті, є суспільно небезпечними. Вочевидь тут має йтися про «злочинців, які становлять підвищену (істотну) суспільну небезпеку», що більшою мірою відповідає призначенню даних спецпідрозділів міліції.

Суміжними із вказаним напрямком діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення виступають їх повноваження відносно участі у заходах із звільнення заручників, що слід розглядати як вірогідну складову загальної операції із затримання (нейтралізації) особливо небезпечних злочинців. Вказаний напрямок правоохоронної діяльності особливо потребує ретельного опрацювання інформації, попередньої розробки і підготовки спеціальних методик із звільнення заручників з урахування кількості злочинців, озброєності та характеру їх поведінки, кількості заручників, місця і умов утримання заручників, реальних можливостей правоохоронних органів та інших факторів. Не останню роль в ефективності організації та проведення за-

ходів із звільнення заручників відіграє злагоджена взаємодія підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з іншими правоохоронними структурами і, перш за все, з Антитерористичним центром при Службі безпеки України та її спецпідрозділом «Альфа», питання чого також мають дістати належного правового врегулювання.

Нинішні терористичні загрози і фактично іноземна збройна інтервенція у східних регіонах України зумовлюють необхідність системної протидії не тільки розрізненим (хоча і численним) озброєним злочинцям та їх групам, а й організованим, добре навченим і озброєним сучасною військовою технікою незаконним воєнізованим формуванням. Тому у сучасних реаліях припинення їх діяльності доцільно виділити в окремий блок повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, що передбачають здійснення ними заходів по виявленню, ліквідації та затриманню учасників незаконних воєнізованих формування, а також по вилученню, знешкодженню та ліквідації каналів поставок їх озброєння, техніки і боєприпасів.

Крім того, до повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення на рівні з вищевикладеним відноситься й визначена п.2.6 Положення від 08.05.2014 р. [1] їх участь у проведенні «заходів, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності». Терористична діяльність на сьогодні є доволі складним багатограним явищем, встановлення усіх проявів якого становить важливу передумову правильної організації боротьби з тероризмом. Викладене у Положенні від 08.05.2014 р. формулювання даного напрямку діяльності спецпідрозділів міліції вбачається нами дещо абстрактним, оскільки не розкриває конкретних форм їх діяльності і залишає широке поле для інтерпретації меж заходів, які можуть здійснюватись даними спецпідрозділами міліції з метою припинення терористичної діяльності.

В умовах перманентного 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 [5] профільних повноважень саме спеціальних підрозділів і підрозділів особливого призначення. Зокрема 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 закладає основу раціонального використання їх сил і засобів.

Як на нас, дані спецпідрозділи міліції мають розглядатися не тільки в контексті їхньої участі у безпосередньому «силовому» припиненні терористичної діяльності, але також і 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 [6] права 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 повноваження дані спецпідрозділи міліції мають виконувати і на загальних засадах згідно зі Статутом патрульно-постової служби міліції України від 28.07.1994 р. [3] та Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-XII [2]. Вони виступають не стільки 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 вищезначених «прав», що залежить не тільки від правильного розуміння їх природи, але й від належного правового врегулювання підстав і порядку здійснення таких повноважень.

За загальним правилом згідно з ч.2 ст.12 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [2] сила, спецзасоби і зброя можуть застосовуватись працівниками міліції без попередження тільки, якщо виникла загроза життю або здоров'ю громадян чи працівників міліції. У той же час Законом України від 12.08.2014 р. № 1633-VII [7] додатково було дозволено застосування працівниками міліції зброї без попередження також і «у районі проведення антитерористичної операції». Із обґрунтованістю та істотним значенням для ефективної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення саме раптового застосування зброї безперечно слід погодитись. Проте задля мінімізації випадків невинного застосування зброї без попередження (що навпаки може завдати шкоду життю і здоров'ю громадян) вбачаємо належним у даному випадку не просто використовувати абстрактний територіальний критерій, а визначати конкретні додаткові умови застосування зброї без попередження саме у районі проведення антитерористичної операції. Оптимальним постає комплексне законодавче врегулювання правил застосування сили, спеціальних засобів і зброї працівниками правоохоронних органів, адаптуючи тим самим уже існуючі правові положення відповідно до сучасних потреб і реалії забезпечення громадського порядку, протидії злочинності і тероризму.

Підкреслимо, що чітке й детальне правове визначення компетенції підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення сприяє погодженості та координованості їх діяльності з іншими правоохоронними органами і підрозділами. Цілком очевидно, що повноваження і предмет відання різних правоохоронних структур, у тому числі й спеціальних підрозділів міліції, певною мірою може збігатись. Власне, у визначеній Положенням від 08.05.2014 р. [1] компетенції даних спецпідрозділів міліції доволі значну питому вагу мають саме спільні повноваження, залучення до здійснення

яких одночасно декількох правоохоронних формувань пояснюється підвищеною складністю і небезпечністю забезпечення громадської безпеки, протидії злочинності та інших правоохоронних задач. При цьому, тут мається на увазі не тільки вище 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 епідемій та епізоотій, ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій, рятуванні людей і наданні їм допомоги.

Даний напрямок діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення є загальним для усіх органів внутрішніх справ і прямо не пов'язаний із специфікою підготовки та забезпечення саме спецпідрозділів міліції. Тому, як на нас, підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення доцільно і раціонально залучати за потреби не стільки до абстрактно широкої «ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», як до забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, прав і особистої безпеки громадян в особливих умовах надзвичайних ситуацій, що безпосередньо відповідає завданням і функціям даних спецпідрозділів міліції. Вказане може розглядатись як одна зі складових повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення по сприянню забезпеченню «відповідно до законодавства» режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації (п.3.7 Положення від 08.05.2014 р. [1], п.17 ч.1 ст.10 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [2]).

З приводу ж сприяння забезпеченню режиму воєнного стану основна роль спеціальних підрозділів міліції, так само як і інших підрозділів органів внутрішніх справ, полягає, перш за все, у забезпеченні, здійсненні та контролі за виконанням введених заходів правового режиму воєнного стану, передбачених ст.15 Закону України від 06.04.2000 р. № 1647-ІІІ [8]. Проте приклад антитерористичної операції на сході України у 2014–2015 роках свідчить, що в умовах воєнного

стану підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення (як елемент «силового блоку» держави) можуть не тільки бути задіяні суто для підтримання громадського порядку і громадської безпеки, але й прямо залучатись до бойових дій для відвернення збройної агресії та забезпечення національної безпеки. Це, у свою чергу, потребує усунення існуючих на сьогодні прогалин профільного законодавства та детального врегулювання конкретних прав і обов'язків саме спеціальних підрозділів міліції, засад їх взаємодії з органами публічної влади в умовах воєнного та надзвичайного стану. Такий підхід сприятиме не лише ефективності функціонування підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, але й максимальному дотриманню в їх діяльності прав громадян, що і так зазнають значних обмежень в умовах воєнного стану.

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 забезпеченню 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, закріплення порядку реалізації таких повноважень, а також їх розмежування з компетенцією інших правоохоронних органів і підрозділів.

Література

1. 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.

АНОТАЦІЯ

У статті виконано аналіз теоретичних положень і адміністративно-правового регулювання компетенції та повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, визначено їх основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення статусу даних спецпідрозділів міліції.

SUMMARY

An attempt of the analysis of theoretical concepts and administrative-legal regulation of the jurisdiction and powers of special purpose subdivisions of public security police is made; also it was determined its main features, the essence and value, as well as substantiated priority directions of improving the status those special police units.

2. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

3. 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>.

4. 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.

5. 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.

6. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20.03.2003 р., № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст.180.

7. Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо умов застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї у районі проведення антитерористичної операції : Закон України : від 12.08.2014 р., № 1633-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 67. – Ст. 1866.

8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України : від 06.04.2000 р., № 1647-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 17. – Ст. 691.