

УДК 342.951:351.749(477)

Д. О. Кошиков
*здобувач**Міжрегіональної Академії управління персоналом***ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Відповідальні завдання щодо забезпечення публічної безпеки і порядку (зокрема, під час масових заходів) та проведення спеціальних (антитерористичних) операцій здійснюються підрозділами поліції особливого призначення у підвищено складних і небезпечних умовах. З огляду на це підрозділи поліції особливого призначення та їх працівники повинні наділятися комплексом відповідних юридичних та інших гарантій статусу і діяльності. У свою чергу, зумовлюється необхідність забезпечення реальних дієвих механізмів юридичної відповідальності підрозділів поліції особливого призначення, повноваження яких нерідко передбачають обмеження прав громадян, а також застосування сили, спецзасобів і зброї.

Разом із тим, юридичні гарантії органів Національної поліції, у тому числі й підрозділів поліції особливого призначення, на сьогодні здебільшого є безсистемними, фрагментарно врегульованими і загалом недостатніми, не враховуючи сучасні потреби забезпечення участі правоохоронних органів у проведенні антитерористичної операції на сході України. Те ж саме стосується і юридичної відповідальності підрозділів поліції особливого призначення, наявні механізми якої неспроможні забезпечити безумовне, оперативне і адекватне реагування держави на правопорушення працівників поліції.

Зазначимо, що окремі аспекти правових гарантій та відповідальності органів Міністерства 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 інших. У той же час такі дослідження стосуються переважно лише загальної проблематики гарантій діяльності органів Національної поліції і окремих видів відповідальності їх працівників, предметно і комплексно не розкриваючи специфіку юридичних гарантій та відповідальності діючих підрозділів поліції особливого призначення. А відтак у контексті вдосконалення організації та діяльності підрозділів поліції особливого призначення, зокрема, в рамках антитерористичної операції на сході України, є актуальними питання їх гарантій та відповідальності.

Передусім, відмітимо, що юридичні гарантії нарівні із завданнями та функціями становлять один із центральних елементів адміністративно-правового статусу органів публічної влади, включаючи і підрозділи поліції особливого при-

значення. Крім юридичних гарантій, також можна виділяти ще й організаційні, політичні, інформаційні, соціально-економічні, матеріально-технічні та інші гарантії. Вони усі більшою або меншою мірою направлені на охорону статусу даних підрозділів поліції особливого призначення, забезпечення належного виконання їх повноважень та практичну реалізацію прав працівників поліції. Характерною рисою юридичних гарантій виступає їх правова (не обов'язково законодавча) визначеність, що зумовлює чіткість, стабільність і обов'язковість відповідних засобів забезпечення статусу та діяльності підрозділів поліції особливого призначення.

Юридичні гарантії уособлюють встановлені державою умови (засоби, способи) нормального функціонування цих підрозділів поліції особливого призначення, які мають на меті не тільки реалізацію їх завдань і функцій, а й забезпечення законності та дотримання прав громадян у діяльності підрозділів поліції особливого призначення. Щодо таких юридичних гарантій 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].

При цьому, І.Я. Дюрягін слушно зауважує, що юридичні гарантії – це не тільки відповідні правові норми, а й заснована на них правозастосовча діяльність та індивідуальні юридичні акти [2, с. 79]. Інакше кажучи, реальність юридичних гарантій забезпечується не одним лише правовим закріпленням певних принципів і правил (нерідко декларативного характеру), але й механізмом (порядком) і практикою їх упровадження в життя. Вказане наочно виявляється на прикладі гарантії відповідальності працівників підрозділів поліції особливого призначення, складовими якої є матеріальне і процесуальне правове регулювання, правозастосовча практика та індивідуальні юридичні акти щодо конкретних випадків притягнення працівників поліції до відповідальності.

Систему юридичних гарантій підрозділів поліції особливого призначення складають як гарантії, загальні для всіх органів Національної поліції, так і власні гарантії, властиві саме даним підрозділам поліції. Загальні гарантії, очевидно, є недостатніми для ефективного функціонування підрозділів поліції особливого призначення з ог-

ляду на специфіку їх завдань, характер та способи діяльності. Разом із тим розробка і впровадження комплексу власних юридичних гарантій наразі залишається все ще перспективним напрямком вдосконалення адміністративно-правового статусу даних підрозділів поліції.

Однією з перших базових гарантій підрозділів поліції 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 (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 р. [3], ч. 3 ст. 20 Закону України «Про Національну поліцію» [4]). Перш за все, цим встановлюється заборона будь-якого не передбаченого законом втручання в діяльність підрозділів поліції особливого призначення, які мають гарантований (захищений) законом статус, компетенцію та структуру. Зважаючи на мобільність, високий рівень службово-бойової підготовки та оснащення таких підрозділів поліції, 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 підрозділами поліції особливого призначення, що стосується не лише питань ефективності їх діяльності, але і дотримання в ній прав громадян. Із порушенням законодавства прямо пов'язана вже гарантія відповідальності працівників поліції.

Як відомо, у дійсності значну (а часом й надмірну) роль у правовому регулюванні діяльності органів Національної поліції і, зокрема, підрозділів поліції особливого призначення відіграють не стільки закони України, як відомча правотворчість, що на практиці істотно ускладнює дотримання вищерозглянутої гарантії. Наприклад, затвердження наказом МВС України від 08.05.2014 р. № 447 [5] профільного положення не узгоджується з конституційною вимогою щодо діяльності державних органів на підставі законів і в межах визначених ними повноважень. Тому в контексті підвищення законності діяльності даних підрозділів поліції підкреслюємо необхідність чіткого співставлення понять «закон» і «законодавство», розширення практики законодавчого регулювання та розмежування його предмета з предметом підзаконного регулювання. Тут також слід погодитись із А.П. Головіним [6], який визначає забезпечення законодавчих засад діяльності та запровадження досконалих процедур здійснення повноважень в якості головних гарантій реалізації компетенції поліції.

Від гарантії діяльності підрозділів поліції особливого призначення на підставі законів України є похідною гарантія відповідальності за втручання в діяльність поліції та перешкоджання вико-

нанню покладених на працівника поліції повноважень, що передбачено Законом України «Про Національну поліцію» [4]. Означене слід розглядати одразу у двох аспектах – як інструмент охорони й захисту правопорядку та авторитету державних органів, і одночасно як фактор сприяння належному виконанню працівниками підрозділів поліції особливого призначення своїх обов'язків. Встановлена Кримінальним кодексом України від 05.04.2001 р. № 2341-III [7] відповідальність за опір, погрозу, насильство, посягання на життя, захоплення працівника поліції та ін. не тільки забезпечує покарання за ці злочини, але й під загрозою покарання запобігає перешкоджанню та втручанням у діяльність підрозділів поліції особливого призначення. При цьому, превентивна ефективність даної гарантії діяльності підрозділів поліції прямо залежить від реальної дієвості інституту відповідальності, своєчасності та обґрунтованості його застосування за перешкоджання та втручання в діяльність підрозділів поліції особливого призначення.

Працівники підрозділів поліції особливого призначення є представниками державного органу виконавчої влади, уповноваженими виконувати в межах компетенції правоохоронні завдання та функції держави. Звідси впливає забезпечена можливістю застосування відповідальності обов'язковість їхніх законних вимог для виконання громадянами і службовими особами [68], що становить одну із засадничих правових гарантій діяльності підрозділів поліції особливого призначення. Обов'язковість є головною умовою реалізації владних повноважень усіх службових і посадових осіб, а від повного та невідкладного виконання законних вимог працівників поліції безпосередньо залежать стан публічного порядку, запобігання та припинення правопорушень, життя і здоров'я громадян, у тому числі й самих правопорушників. Істотним елементом означеної гарантії виступає законність вимог працівників поліції, 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 поліції особливого призначення, так і від рівня правової культури громадян і службових осіб.

Показовою є рівність перед законними вимогами працівників підрозділів поліції не тільки громадян, а й службових осіб, оскільки ефективне виконання низки повноважень підрозділів поліції особливого призначення (щодо забезпечення публічної безпеки і 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 підрозділів поліції особливого призначення обов'язок «державних органів, громадських організацій, службових осіб, трудових колективів і громадян» сприяти поліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю. Тут, насамперед, слід відзначити, що названа гарантія, безпідставно не включає у себе обов'язковість сприяння підрозділам поліції особливого призначення органів місцевого самоврядування та їх службових осіб. Крім того, вбачається дещо не доцільним наперед обмежувати їхнє сприяння тільки питаннями забезпечення публічної безпеки і порядку та боротьби із злочинністю, позаяк до компетенції підрозділів поліції особливого 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 (велінь, заборон) працівників поліції, 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 поліції особливого призначення.

У рамках сприяння органів публічної влади діяльності даних підрозділів поліції особливого призначення пріоритетного значення набуває взаємодія з іншими правоохоронними формуваннями. Залучення до своєї діяльності інших працівників органів внутрішніх справ та взаємодія з правоохоронними органами та підрозділами (п. 4.1–4.2 Положення від 08.05.2014 р. [5], ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» [4]), як гарантія діяльності підрозділів поліції особливого призначення, є невід'ємною умовою успішного виконання переважної більшості їх повноважень з огляду на складність завдань, вузькоспеціалізованість і порівняно невелику чисельність підрозділів поліції особливого призначення. Зокрема, п. 66 Статуту патрульно-постової служби міліції України від 28.07.1994 р. [8] основною формою організації охорони громадського порядку визначено саме комплексне використання сил і засобів поліції. 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 поліції особливого 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 підрозділів поліції особливого призначення з різними правоохоронними структурами, органами публічної влади та громадянами.

Своєрідною гарантією діяльності підрозділів поліції особливого призначення виступає право працівників поліції на застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, передбачене п. 1.6 Положення від 08.05.2014 р. [5], п. 1 ч. 1 ст. 15 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [9], ст. ст. 42–46 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [4]. Загалом можливість застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї є дієвим стимулом виконання законних вимог працівників поліції. Порівняно з іншими підрозділами поліції застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї становить не стільки потенційну, як майже неодмінну складову діяльності підрозділів поліції 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 підрозділів поліції особливого призначення щодо знешкодження 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 життя 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 поліції особливого призначення, що, серед іншого, залежить від ефективності інституту відповідальності за перевищення повноважень щодо застосування сили. Крім того, як ми вже відзначали у п. 2.2 розділу 2, у зв'язку із цим існує й потреба усунення прогалин чинного законодавства та додаткового врегулювання правил, порядку і умов застосування працівниками поліції зброї – насамперед, без попередження та у районі проведення антитерористичної операції.

До загальних гарантій щодо застосування зброї відносяться й визначені ст. ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [4] гарантії особистої безпеки озброєного працівника поліції, 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 поліції право застосовувати зброю у

разі вчинення затримуваною особою «будь-яких дій, що можуть призвести до тяжких наслідків» [10, с. 128]. На нашу думку, більшій гарантованості особистої безпеки працівників підрозділів поліції особливого призначення сприятиме надання їм змоги застосовувати зброю при спробі особи не санкціоновано наблизитися до працівника поліції чи доторкнутись до зброї (не обов'язково працівника поліції) не тільки у разі затримання особи, а й за інших обставин, в яких обґрунтовано вбачається загроза безпеці працівника поліції. Особиста безпека працівника поліції може забезпечуватись 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 нагальним саме для працівників підрозділів поліції 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 Національної поліції, здійснювані відповідно до ст. ст. 86–90 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [4] і Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [11], за В.Д. Солдатовою також цілком логічно включаються до системи їх юридичних гарантій [12, с. 850]. Роль контролю у забезпеченні законного й ефективного функціонування підрозділів поліції особливого призначення 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 поліції своїх обов'язків. Одночасно контроль є дієвим адміністративно-правовим засобом забезпечення дотримання прав громадян у діяльності підрозділів поліції особливого призначення, яка порівняно з роботою інших підрозділів поліції має більш оперативний і менш публічний характер, передбачаючи широке застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї.

Окрім вищезрозглянутих основних юридичних гарантій в адміністративно-правовому статусі підрозділів поліції особливого призначення можна виокремити й деякі інші характерні риси організації їх діяльності, що також сприяють законному та результативному виконанню ними своїх повноважень. Зокрема, йдеться про особливі умови участі у проведенні слідчих дій (п. 1.9 Положення від 08.05.2014 р. [5]), право безперешкодно входити у будівлі та використовувати транспортні засоби і засоби зв'язку (п. 6, 7 ч. 1 ст. 15 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [9]), регулярну перевірку особового складу на придатність до служби та його забезпечення озброєнням відповідно

до норм належності (п. п. 3, 7 п. 7.4 Положення від 08.05.2014 р.), право здійснювати «у районі проведення довготривалої антитерористичної операції» превентивне затримання причетних до терористичної діяльності осіб на строк понад 72 години, але не більше, ніж на 30 діб (ч. 3 ст. 14, ст. 151 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV) та ін. До речі, щодо останнього маємо зауважити невідповідність ч. 3 ст. 29 Конституції України [3] позасудового превентивного затримання на вказаний строк, здійснення якого унеможлиблюється й у зв'язку з правовою невизначеністю поняття «довготривалої» антитерористичної операції.

У той же час нами вбачається за доцільне певне розширення системи гарантій діяльності підрозділів поліції особливого призначення, наприклад, доповнюючи її можливістю здійснювати необхідні оперативно-розшукові заходи та правом використовувати форму одягу і документи, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників поліції і транспортних засобів. Надання такого права підрозділам поліції 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 й необхідністю оперативно-раптового проведення спеціальних (антитерористичних) операцій.

В умовах участі підрозділів поліції особливого призначення у проведенні широкомасштабної антитерористичної операції в східних регіонах України важливою гарантією виступає заохочення працівників поліції за зразкове виконання обов'язків і досягнуті високі результати в службі відповідно до Дисциплінарного статуту від 22.02.2006 р. [13]. Справедливе, своєчасне, обґрунтоване і відкрите заохочення працівників підрозділів поліції особливого призначення, маючи у своїй основі суспільне і державне визнання їх заслуг, стимулює дотримання службової дисципліни, сумлінне і бездоганне виконання працівниками поліції своїх обов'язків та підвищення рівня їх професійної підготовки. На сьогодні інститут заохочення працівників поліції потребує розвитку, консолідації та розширення законодавчого регулювання, узгодження різних видів заохочення (дисциплінарні заохочення, відомчі відзнаки, державні нагороди тощо) та деталізації порядку їх застосування.

Таким чином, юридичні гарантії підрозділів поліції особливого призначення являють собою комплекс встановлених державою умов і засобів, направлених на забезпечення ефективної реалізації їх завдань і функцій, законності та дотримання прав громадян. Однією з ключових гарантій є юридична відповідальність, що спрямовується не тільки на осуд і застосування стягнень до

винних працівників поліції, але й на стимулювання належного виконання ними своїх службових обов'язків та очищення особового складу від правопорушників. Система гарантій (включно із юридичною відповідальністю) підрозділів поліції 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 підрозділів поліції, 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. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы / И.Я. Дюрягин. – Свердловск : Средне-Уральское книж. изд-во, 1973. – 247 с.
3. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 р., № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
5. 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.
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. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 р., № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
8. 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>.
9. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20.03.2003 р., № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
10. Іванов І.О. Правові гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції / І.О. Іванов // Право і суспільство. – 2011. – № 2. – С. 124–128.
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. 1440.
12. 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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cvddou.pdf>.
13. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України : від 22.02.2006 р., № 3460-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.

Анотація

Кошиков Д. О. Юридичні гарантії діяльності підрозділів поліції особливого призначення. – Стаття.

У статті досліджено юридичні гарантії діяльності підрозділів поліції особливого призначення. Зазначено, що систему юридичних гарантій підрозділів поліції особливого призначення складають як гарантії, загальні для всіх органів поліції, так і власні гарантії, властиві саме даним спецпідрозділам поліції.

Ключові слова: юридичні гарантії, поліція, підрозділи особливого призначення.

Аннотация

Кошиков Д. А. Юридические гарантии деятельности подразделений милиции особого назначения. – Статья.

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

Ключевые слова: юридические гарантии, полиция, подразделения особого назначения.

Summary

Koshicov D. A. Legal guarantees of special police units. – Article.

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

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