

УДК 342.951:351.749(477)

ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МИЛИЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОСОБОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

Виктория МОШЕНСКАЯ,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

The analysis of theoretical concepts and administrative and legal regulation of the tasks and functions of special purpose subdivisions of public safety police is made; their main characteristics, essence and purpose are determined; as well as priority directions of improving the status of these police units of special purpose are grounded. The author believes that for rational organization and effective functioning of divisions of public safety police of special purpose significant importance becomes coherent and detailed legal expression of their goals, objectives, functions and responsibilities, taking into account the nature of these police divisions, the possibilities for their activities and the real needs in the implementation of law enforcement functions of the state.

Key words: tasks, functions, police subdivisions of special purpose, crime prevention, public order, special operations.

АННОТАЦИЯ

В статье выполнен анализ теоретических положений и административно-правового регулирования задач и функций подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, определены их основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования статуса данных специальных подразделений милиции. Автор считает, что для рациональной организации и эффективного функционирования подразделений милиции общественной безопасности особого назначения существенное значение приобретает последовательное, согласованное и детальное правовое выражение их целей, задач, функций и полномочий с учетом природы данных спецподразделений милиции, возможностей обеспечения их деятельности и реальных потребностей в реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: задачи, функции, подразделения милиции особого назначения, предупреждение правонарушений, общественный порядок, специальные операции.

Постановка проблемы. Деятельность подразделений милиции общественной безопасности особого назначения направлена на обеспечение общественного порядка и безопасности, проведение специальных операций, а также выявление, предотвращение и прекращение правонарушений. С этой целью на них возложен целый комплекс правоохранительных задач и функций в соответствии с потребностями правоохраны, характером и способами преступных посягательств, возможностями и средствами противодействия преступности. В то же время сегодня задачи и функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения в основном проявляют недостаточный уровень правовой определенности, детализации и согласованности, что только затрудняет понимание сущности и границ реальных полномочий данных спецподразделений милиции и их практическую реализацию. Следовательно, в контексте совершенствования организации деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения и усматриваются актуальные вопросы их задач и функций.

Отметим, что отдельные аспекты направлений деятельности и компетенции специальных подразделений милиции ранее уже рассматривались в работах таких ученых, как С.А. Буткевич, В.Ю. Кривенда, А.С. Проневич, С.А. Шатрава и другие. Вместе с тем такие исследования раскрывают только некоторые вопросы правоохранительных целей, задач и функций специальных подразделений милиции, достаточно и комплексно не раскрывая особенности направлений деятельности именно современных подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, тем более в нынешних общественно-политических реалиях Украины.

Именно поэтому целью нашей работы является анализ теоретических положений и административно-правового регулирования задач и функций подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, определение их основных черт, сущности и значения, а также обоснование приоритетных направлений совершенствования статуса данных спецподразделений милиции.

Изложение основного материала. Отметим, что развернутая характеристика задач и функций подразделений милиции общественной безопасности особого назначения в первую очередь нуждается в определении сущности и соотношении задач и функций как правовых категорий и составляющих статуса органов внутренних дел и их отдельных подразделений. Так, согласно одному из подходов функции, по сути, отождествляются с основными направлениями деятельности, в частности, определяясь первоосновой государственной деятельности, что существенно обуславливает конкретные цели и задачи [1]. Функции органов внутренних дел А.Н. Бандурка предлагает определять как совокупность способов, методов, приемов и действий, с помощью которых выполняются задачи и достигаются цели органов внутренних дел [2, с. 83]. По поводу вышеприведенных определений следует сразу заметить некоторые различия в понимании первичности функций или задач. С другой стороны, функции имеют во многом подобно задачам общелексические определения, например, под функцией понимается обязанность, круг деятельности, назначение и роль [3, с. 1552]; а под задачей – объем работы и цель [3, с. 378]. Однако все же отождествление данных понятий представляется слишком упрощенным подходом, что оставляет открытым вопрос

разграничения целей и направлений деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения.

Понимание задач органов публичной власти тесно связано с понятием цели их деятельности, в которой задачи нередко непосредственно сравниваются. По этому поводу В.Ю. Кривенда [4] отмечает, что общая цель деятельности милиции общественной безопасности, как и любого органа, конкретизируется в ее задачах, которые являются важным условием достижения цели. Это обусловлено тем, что задачи так же, как и цель, олицетворяют желаемый результат определенного процесса, хотя и в несколько более конкретизированном, развернутом виде, раскрывая отдельные аспекты общей цели. По своей сути задачи подразделений милиции общественной безопасности особого назначения составляют детализированные цели, сформулированные в рамках единой цели.

Относительно функций, то стоит согласиться с В.Ф. Погорилко в том, что они являются «наиболее общими и постоянными направлениями или видами» деятельности [5, с. 9]. В частности, такое определение функций позволяет их содержательно отличать от полномочий, которые представляют собой сформулированные в пределах функций уже более конкретные практические направления деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения по реализации их целей и задач. Зато функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения дают лишь абстрактное понимание направлений их влияния и прежде всего характеризуют природу, содержание и сущность такой деятельности.

Заметим, что задачи и функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения являются взаимообусловленными. Задачи отражают потребности (общественный интерес) обеспечения правопорядка и защиты прав граждан, а функции обобщенно раскрывают сущность направлений деятельности по реализации таких общественных интересов. В определенной степени функции действительно выступают «средством (инструментом) для решения задач и достижения целей» [6], однако, учитываем и то, что сама природа подразделений милиции общественной безопасности особого назначения как специальных подразделений милиции предопределяет круг присущих именно им типичных функций, осуществление которых может быть эффективным для достижения лишь определенной группы задач.

Итак, задачи подразделений милиции общественной безопасности особого назначения представляют собой объективно обусловленные цели, положенные в основу их функций и определяющие общую направленность деятельности. В свою очередь функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения являются объективно обусловленными общими основными направлениями их деятельности, которые характеризуют ее содержание, детализируются в компетенции и определяют пути и средства реализации задач данных специальных подразделений милиции.

Практика нормативно-правового регулирования статуса органов публичной власти в Украине проявляет преобладающее отсутствие четкого разграничения их задач, функций и полномочий, влечет дублирование и несоответствие друг другу, неурегулированность задач и/или функций, ложное обозначение полномочий как задач или функций и тому подобное. В частности, как отмечает С.Г. Серегина [7, с.56],

по сравнению с компетенцией функции органов публичной власти «урегулированы правом частично и нередко выводятся из содержания компетенции». Что касается специальных подразделений милиции (основанных Приказом МВД Украины от 28 февраля 2014 г. № 153), прежде всего следует обозначить полное отсутствие правового регулирования их задач и функций до реорганизации в подразделения милиции общественной безопасности особого назначения (Приказ МВД Украины от 14 июля 2014 г. № 665) и утверждения Положения об этих подразделениях милиции (Приказ МВД Украины от 8 мая 2014 г. № 447 [8]).

Однако и в названном Положении на уровне с правовым понятием «задач» и «обязанностей» остались нормативно неурегулированными цель и функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, что не позволяет говорить о единстве и целостности их функциональной основы. К тому же не слишком развернутый перечень «задач» данных спецподразделений милиции (Раздел 2 Положения от 8 мая 2014 г.) в действительности содержит не только задачи, но и их отдельные функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения. Задачи и функции должны быть воплощением цели деятельности этих специальных подразделений милиции. Их задачи и функции также неразрывно связаны и детализировано отражают задачи и функции милиции общественной безопасности, органов внутренних дел и правоохранительной системы Украины в целом.

Одной из первых задач подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, что следует из их самой правоохранительной сущности, следует назвать предусмотренное п. 2.1 Положения от 8 мая 2014 г. [8] «обеспечение личной безопасности граждан, защита их прав и свобод, законных интересов». Данная задача является базовой для всех органов внутренних дел (ст. 2 Закона Украины от 20 декабря 1990 г. № 565-ХІІ [9]), соответственно, любые их действия должны приоритетно направляться на охрану и защиту жизни и здоровья граждан, их прав и интересов от реальных или потенциальных противоправных посягательств. Поэтому мы не можем согласиться с предложенным В.Ю. Кривендой [4] в ч. 3 ст. 15 законопроекта от 18 января 2008 г. № 1376 [10] сужением такой задачи милиции общественной безопасности только до «обеспечения личной безопасности граждан», поскольку именно охрана и защита прав и интересов граждан (вместе с обеспечением правопорядка и законности) прямо составляет содержание правоохранительной функции государства, а значит и деятельности ее правоохранительных формирований. При этом, в отличие от Государственной службы охраны при МВД Украины и Управления государственной охраны Украины, для подразделений милиции общественной безопасности особого назначения обеспечение безопасности граждан, защита их прав, свобод и законных интересов выступают не столько конкретно определенными полномочиями, как одними из генеральных задач, что должно воплощаться во всех аспектах деятельности.

К главным задачам подразделений милиции общественной безопасности особого назначения следует относить обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в условиях повышенной опасности. Эта задача предполагает комплексное противодействие различных подразделений милиции широкому спектру специфических общественно опасных (вредных) и дерзких противоправных посягательств, имеющих место в общественных местах и во время массовых мероприятий, а также созда-

ющих опасность для жизни и здоровья граждан, сохранности имущества или нормальной деятельности предприятий, учреждений и организаций. В рамках указанной задачи подразделений милиции общественной безопасности особого назначения функционально прежде всего призваны обеспечить (превентивную или реальную) силовую поддержку другим подразделениями милиции в охране общественного порядка и общественной безопасности, выявлении и задержании правонарушителей (в том числе вооруженных), прекращении террористической деятельности и тому подобное.

Учитывая назначение данных спецподразделений милиции и их принадлежность именно к милиции общественной безопасности, считаем, что их задача должна формулироваться не только как «охрана и обеспечение общественного порядка» (ст. 2 Закона Украины от 20 декабря 1990 г. № 565-ХІІ [9]), но одновременно включать и обеспечение общественной безопасности. Такой подход в целом уже нашел отражение в п. п. 2.3, 2.4 действующего Положения от 8 мая 2014 г. [8]. Целостность и содержательное единство этой задачи обуславливается неразрывной взаимосвязью общественного порядка и общественной безопасности, в соответствии с чем, как отмечает А.М. Подолянина [11, с. 59], укрепление общественного порядка напрямую влияет на состояние общественной безопасности и, наоборот, ее усиление составляет важное условие обеспечения общественного порядка в Украине.

Базовой задачей органов внутренних дел Украины, в том числе и подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, является выявление, предотвращение и прекращение правонарушений (п. п. 2.2, 2.5 Положения от 8 мая 2014 г. [8], ст. 2 Закона Украины от 20 декабря 1990 г. № 565-ХІІ [9]). В общем, подобную задачу одновременно отражают не только цели функционирования подразделений милиции, а и ключевые направления их правоохранительной деятельности. Заметим, что деятельность подразделений милиции общественной безопасности особого назначения в соответствии с их специализацией, организацией, подготовкой и обеспечением прежде всего направлена на противодействие в сложных условиях особо опасным правонарушениям в сфере общественного порядка и общественной безопасности, хотя спецподразделения милиции должны адекватно реагировать и на любые другие правонарушения. При этом мы должны несколько не согласиться с предложенным ч. 3 ст. 15 законопроекта от 18 января 2008 г. № 1376 [10] сведением такой задачи только к профилактике правонарушений. По нашему мнению, деятельность специальных подразделений милиции (в основу которой положен силовой компонент) главной мерой сфокусирована именно на прекращении соответствующих правонарушений (например, прекращении массовых беспорядков, освобождении заложников, ликвидации незаконных вооруженных формирований), в результате чего уже и обеспечивается предотвращение новых подобных правонарушений.

Как отдельное задание подразделений милиции общественной безопасности особого назначения сегодня также следует выделять проведение специальных (в частности, антитеррористических операций), повышенная актуальность чего обусловлена существенными террористическими угрозами со стороны незаконных вооруженных формирований и фактически иностранной вооруженной агрессией на востоке Украины, начиная с весны 2014 года и по настоящий день. Именно продолжительность, интен-

сивность и уровень террористической угрозы позволяет рассматривать проведение специальных (антитеррористических) операций не только как одно из текущих направлений деятельности специальных подразделений милиции, но и как их самостоятельное задание. Подразделения милиции общественной безопасности особого назначения играют ведущую роль в непрерывной широкомасштабной антитеррористической операции, не только обеспечивая общественный порядок и общественную безопасность в зоне антитеррористической операции, но и нередко непосредственно осуществляя мероприятия по задержанию подозреваемых, освобождению заложников, нейтрализации незаконных военизированных групп и тому подобное. Поэтому вполне логичным видится тесная связь проведения специальных операций подразделениями милиции общественной безопасности особого назначения с другими их задачами по обеспечению безопасности и защите прав граждан, предупреждению и прекращению правонарушений.

Кроме того, подразделения милиции общественной безопасности особого назначения также принимают участие в реализации других общих задач органов внутренних дел, определенных ст. 2 Закона Украины от 20 декабря 1990 г. № 565-ХІІ [9]. Во-первых, это участие в розыске лиц, совершивших уголовные правонарушения, что в то же время содержательно является скорее функцией (конкретным проявлением деятельности), чем задачей спецподразделений милиции. Во-вторых, это защита собственности от противоправных посягательств и содействия законной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. При этом, по нашему мнению, перечисленные задачи по своей сути являются дополнительными для подразделений милиции общественной безопасности особого назначения и должны рассматриваться в первую очередь в контексте их основных задач. Так, защита собственности является элементом защиты прав граждан и предупреждения правонарушений, а обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в целом способствует нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Как выше нами уже отмечалось, функции подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, несмотря на отсутствие их комплексного правового определения, частично отражаются в перечне задач данных спецподразделений милиции, закрепленном разделом 2 Положения от 8 мая 2014 г. [8]. Так, прежде всего как функция данных специальных подразделений милиции может быть определено предотвращение, выявление и прекращение правонарушений, что выше включается нами и в перечень их задач. Это обусловлено основополагающим значением предупреждения, выявления и прекращения правонарушений как конкретных направлений правоохранительной деятельности, которые проявляются в функционировании подразделений милиции общественной безопасности особого назначения (обеспечение общественного порядка, содействие обеспечению режима военного положения и так далее).

Как функцию данных специальных подразделений милиции также выделим охрану общественного порядка во время проведения массовых мероприятий (собраний, митингов, шествий, демонстраций и так далее). Сейчас указанное направление деятельности п. 2.4 Положения от 8 мая 2014 г. [8] отнесено к задачам подразделений мили-

ции общественной безопасности особого назначения. В действительности же охрана общественного порядка во время проведения массовых мероприятий является лишь одним из средств (путей) реализации их общей задачи по обеспечению общественного порядка. Однако именно сложные условия охраны общественного порядка во время массовых мероприятий, содержащие повышенные риски совершения массовых беспорядков, групповых и хулиганских правонарушений, а также затрудняющие оперативное выявление и задержание правонарушителей, непосредственно нуждаются в привлечении профессионально подготовленных подразделений милиции общественной безопасности особого назначения.

Ряд функций спецподразделений милиции связан с их задачей по проведению специальных (антитеррористических) операций. В частности, речь идет о деятельности по розыску и задержанию подозреваемых, вооруженных и других опасных преступников; освобождению заложников; прекращении террористической деятельности и деятельности незаконных военизированных или вооруженных формирований, организованных групп и преступных организаций на территории Украины (п. 2.6 Положения от 8 мая 2014 г. [8]). Подобная развернутая формулировка данных направлений деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения позволяет их рассматривать не только как функции, но одновременно и как вполне конкретные полномочия спецподразделений милиции.

Эффективная (полная, оперативная, с минимальными потерями) нейтрализация вооруженных и опасных преступников и их преступных формирований может осуществляться только квалифицированными правоохранительными структурами, одними из которых и являются подразделения милиции общественной безопасности особого назначения. Специфика их деятельности проявляется не только в повышенной опасности преступников и применении ими и правоохранителями различного оружия (в том числе военной техники), а и в важности слаженности действий подразделений милиции общественной безопасности особого назначения с другими правоохранительными органами и подразделениями.

Отметим, что ч. 1 ст. 7 Закона Украины «О милиции» от 20 декабря 1990 г. № 565-ХІІ [9] предусмотрено выполнение органами внутренних дел административной, профилактической, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, исполнительной и охранной функций.

Согласно цели и организации подразделений милиции общественной безопасности особого назначения ними непосредственно осуществляется административная и профилактическая функции. Административная функция имеет управленческий, исполнительно-распорядительный и подзаконный характер и прежде всего проявляется в обеспечении спецподразделениями милиции (в том числе путем применения мер государственного принуждения) соблюдения правовых предписаний по вопросам общественного порядка и общественной безопасности, прекращения правонарушений в этой сфере. В свою очередь, профилактическая функция логично сводится к предотвращению спецподразделениями милиции разнообразных правонарушений, а также в определенной степени выявлению и устранению их причин и условий. Кроме того, наряду с административной и профилактической функциями С.А. Шатрава к общим направлениям деятельности специальных подразделений милиции от-

носит еще и оперативно-розыскные и охранные [12]. По нашему мнению, подразделения милиции общественной безопасности особого назначения, обеспечивая охрану и поддержание общественного порядка, не осуществляют собственно охранную функцию, что на договорных началах выполняется другим специальным подразделением милиции охраны «Титан».

Несколько неоднозначным является вопрос осуществления подразделениями милиции общественной безопасности особого назначения оперативно-розыскной функции. С одной стороны, в компетенцию данных спецподразделений милиции относится розыск и задержание преступников, освобождение заложников и нейтрализация незаконных вооруженных формирований, осуществление чего, очевидно, может быть связано с соответствующими оперативно-розыскными мероприятиями. С другой стороны, ст. 5 профильного Закона Украины от 18 февраля 1992 г. № 2135-ХІІ не относит любые подразделения милиции общественной безопасности в число субъектов оперативно-розыскной деятельности и содержит запрет проведения оперативно-розыскной деятельности прямо законодательно неопределенными правоохранительными подразделениями.

В научной литературе помимо основных функций милиции общественной безопасности также предлагается выделять еще и их обеспечительные функции и функции общего руководства [13, с. 18]. С важностью данных направлений деятельности (предусматривающих создание надлежащих организационных, информационно-аналитических, кадровых, материально-финансовых и других условий) для эффективного, оперативного и слаженного функционирования подразделений милиции общественной безопасности особого назначения бесспорно следует согласиться. Также данные специальные подразделения милиции осуществляют и традиционные базовые функции органов государственной власти, к которым В.Б. Аверьянов относит «прогнозирование, планирование, организацию, управление, регулирование, координацию, учет, контроль» [14, с. 110]. Однако, по нашему мнению, руководство, организация и обеспечение деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения имеют преимущественно внутренний характер и выступают не столько самостоятельными функциями, как необходимой сопутствующей составляющей их деятельности по реализации основных задач и функций.

Выводы. Таким образом, задачи и функции являются одними из главных аспектов статуса подразделений милиции общественной безопасности особого назначения, которые определяют цели, общую направленность и основные направления их деятельности по предупреждению, выявлению и прекращению правонарушений, охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, нейтрализации вооруженных и опасных преступников и их преступных формирований. Для рациональной организации и эффективного функционирования подразделений милиции общественной безопасности особого назначения существенное значение приобретает последовательное, согласованное и детальное правовое выражение их целей, задач, функций и полномочий с учетом природы данных спецподразделений милиции, возможностей обеспечения их деятельности и реальных потребностей в реализации правоохранительной функции государства.

Список использованной литературы

1. Теория государства и права : [учебник] / А.Г. Бережнов и др. ; ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2004. – 785 с.
2. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун» – 2005. – 1728 с.
4. Кривенда В.Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Ю. Кривенда ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 18 с.
5. Погорілко В.Ф. Функції Української держави та їх правові основи / В.Ф. Погорілко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 9–17.
6. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права : [підручник] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко, І.В. Бенедик, І.О. Биля-Сабадаш, Л.Л. Богачова] ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / [І.І. 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.
8. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 8 травня 2014 р. № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 1006.
9. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
10. Про органи внутрішніх справ України : Проект Закону України від 18 січня 2008 р. реєстр. № 1376 (поданий народним депутатом України Г.Г. Москалем) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31401&pf35401=115146>.
11. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 54–60.
12. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.О. Шатрава ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 20 с.
13. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.П. Головін ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 217 с.
14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.