

УДК 342.9

**Поняття та правове регулювання діяльності силових структур системи
правоохоронних органів України в сучасних умовах**

Куліш А.М., д.ю.н., професор, декан юридичного факультету

Сумський державний університет

Солонар А.В., к.ю.н., ст. викладач кафедри адміністративного, господарського

права та фінансово-економічної безпеки

Сумський державний університет

Михайлішин П.А., студент юридичного факультету

Сумський державний університет

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання діяльності силових структур системи правоохоронних органів України в сучасних політичних умовах і умовах ведення бойових дій.

Ключові слова: правоохоронні органи, силові структури, воєнізовані збройні формування.

Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования деятельности силовых структур системы правоохранительных органов Украины в современных политических условиях и условиях ведения боевых действий.

Ключевые слова: правоохранительные органы, силовые структуры, военизированные вооруженные формирования.

Kulish A.M., Solonar A.V., Mykhaylishyn P.A. LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE PARAMILITARY STRUCTURES IN LAW-ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS.

This article deals with the problems of legal regulations of the activities of the paramilitary structures in law-enforcement bodies of Ukraine in modern political and military conditions.

Key words: law-enforcement bodies, power structures, paramilitary structures.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реалії сучасної української політичної дійсності значною мірою актуалізували питання щодо правового регулювання діяльності правоохоронних органів, порядку їх формування, розподілу функцій і компетенції, а також їх взаємодії між собою в умовах охорони конституційного ладу, ведення бойових дій та боротьби з тероризмом. Події останніх місяців дуже гостро поставили питання щодо доцільності ситуативного та непослідовного процесу формування правоохоронної системи, що знаходить свій вияв у активному створенні нових збройних правоохоронних формувань, підпорядкування, завдання і функції яких іноді складно визначити.

Окрім зазначеного, необхідно також звернути увагу на відсутність в чинному законодавстві України чіткого тлумачення таких понять як «силова структура», «правоохоронний орган», а також «правоохоронна система», що спричиняє виникнення значної кількості юридичних колізій, наявність яких в системі діючого законодавства породжує певну функціональну неузгодженість, а також цілу низку негативних наслідків для охоронюваних державою законних прав і інтересів громадян.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування необхідності законодавчого визначення понять «силова структура» та «правоохоронний орган», а також дослідження правового статусу, підпорядкованості та компетенції окремих новостворених воєнізованих збройних формувань в сфері забезпечення охорони конституційного ладу, громадського порядку і безпеки, а також боротьби з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику реформування системи правоохоронних органів у своїх роботах досліджували такі науковці як М. М. Бурбика, О. М. Бандурка, А. М. Кузьменко, А. М. Куліш, Д. О. Савочкіна, О. Л. Соколенко, О. І. Шевченко та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективно функціонуюча правоохоронна система, як відомо, є основою належного і безпечного розвитку держави, гарантією стабільності правової, політичної, економічної

та інших систем, непорушності прав громадян та їх об'єднань. На підтвердження вищезазначеного стаття 17 Конституції України визначає, що оборона держави, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, а також забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України є головним завданням Збройних Сил України, відповідних військових формувань та правоохоронних органів держави. При цьому Основний закон також чітко окреслює, що створення і функціонування на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, забороняється [1, с. 9].

Як уже зазначалося, однозначного тлумачення поняття «правоохоронний орган» на законодавчому рівні не існує. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» у статті 2 надає невичерпне тлумачення такому поняттю, а саме «правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [2]. Враховуючи наведене визначення, питання розширеного тлумачення поняття правоохоронних органів залишається й досі відкритим. Водночас на науково-теоретичному рівні зазначене питання розглянуто достатньо детально, що, звичайно, має велике значення при проведенні наукових досліджень, однак аж ніяк не впливає на процес нормативного регулювання у відповідній сфері.

З огляду на вищезазначене і беручи до уваги актуальність порушеного питання, наукове співтовариство України пропонує систематизацію правоохоронних органів з урахуванням різноманітних підходів. Віднесення тих чи інших державних органів до правоохоронних має відбуватися на основі аналізу їх соціального призначення, мети діяльності, місця в державному механізмі з унеможливленням втручання держави в реалізацію

прав і свобод людини, громадянина, конституційних прав. Саме це положення має бути покладене в основу Концепції реформування правоохоронної системи України. З огляду на соціальне призначення та мету діяльності, до правоохоронних органів України мають бути віднесені: органи суду, прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, митні органи, податкова міліція [3, с. 13].

В свою чергу деякі науковці наголошують на необхідності визначення поняття «правоохоронний орган» в межах спеціального нормативно-правового акту. Так, наприклад, О. Л. Соколенко досліджуючи правову природу деяких окремо взятих державних органів і структур, визначила їх компетенцію та сформулювала узагальнений перелік правоохоронних органів України [4]. М. М. Бурбика проаналізувавши різноманітні підходи в розумінні правоохоронної системи та правоохоронної діяльності, наголошує на необхідності розробки та прийняття спеціального законодавчого акту «Про правоохоронні органи» [5, с. 24].

На нашу думку, у загальному вигляді правоохоронні органи необхідно розуміти як систему спеціалізованих державних органів, які відповідно до Конституції та законів України здійснюють правоохоронну діяльність, що спрямована на забезпечення захисту конституційного ладу, законності і правопорядку, прав та інтересів громадян (соціальних груп), попередження і припинення правопорушень, що знаходить свій вияв у застосуванні державного примусу та громадського впливу до осіб, дії яких порушують норми чинного законодавства. При цьому необхідно зазначити, що кожний окремо розглянутий правоохоронний орган України, має відповідну спеціалізацію, вектор правоохоронної діяльності, повноваження та компетенцію, а також володіє власною методикою роботи.

Особливе ж місце в системі правоохоронних органів посідають збройні воєнізовані формування, створення яких активізувалося в сучасних умовах. Іншими словами такі спеціальні підрозділи і загони можна визначити

поняттям «силові структури», що характеризує їх окремі особливості в сфері правоохоронної діяльності, а саме:

- наявність повноважень на застосування сили (легального примусу), в тому числі під час участі у бойових діях;

- оснащення зброєю, а також спеціальними засобами забезпечення ведення бою;

- володіння спеціальними знаннями, навичками та вміннями з питань ведення збройного протистояння, а також відвернення збройної агресії.

Основним завданням силових структур згідно проаналізованих положень Закону України «Про основи національної безпеки України» є ведення боротьби із злочинністю, протидія тероризму, захист і рятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Вони також зобов'язані вчиняти дії щодо запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси [6].

Згідно ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» на силові структури, що підзвітні Міністерству внутрішніх справ України покладено виконання таких завдань:

- запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ;

- надання Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідних сил і засобів для боротьби з тероризмом, а також безпосередня участь при проведенні антитерористичних операцій [7].

Положення частини 2 статті 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» передбачають можливість створення в межах Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією. Подібні положення містяться також в статті 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [8] [9].

З огляду на положення перелічених нормативно-правових актів, діяльність силових структур в Україні займає цілком вагоме місце. Необхідно зазначити, що проблема законодавчого визначення поняття «силова структура» є характерною не лише для України, але й для інших держав. Так, наприклад, в чинному законодавстві таких країн-членів СНД як Республіка Білорусь, Російська Федерація, а також Республіка Казахстан відсутнє тлумачення даного поняття. При цьому, необхідно відмітити, що законодавство Казахстану в межах деяких нормативно-правових актів стосовно національної безпеки застосовує поняття «силова структура», хоча і не передбачає його тлумачення.

Як відомо, Законом України від 13 березня 2014 року відновлено таку правоохоронну структуру як Національна гвардія України. На нашу думку, Національна гвардія України на сьогоднішній день являє собою основний силовий орган країни, оскільки під її контролем і в її структурі діють більшість сучасних збройних структурних підрозділів.

Необхідно зазначити, що даний орган фактично став на заміну внутрішнім військам, розформованим внаслідок зимових подій в Україні. При цьому статтею 1 Закону України «Про Національну гвардію України» Національна гвардія визначається як військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України та виконує наступні завдання під час ускладнення оперативної обстановки:

- захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань;
- охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки;
- забезпечення у взаємодії з правоохоронними органами державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [10].

Аналізуючи функції новоствореної Національної гвардії України, можна прийти до висновку, що у своїй компетенції даний правоохоронний орган фактично не відрізняється від колишніх внутрішніх військ. При цьому, слід зазначити, що наявність законодавчого положення про адміністративну підпорядкованість Національної гвардії Міністерству внутрішніх справ України є одним із важливих складових аспектів в сфері забезпечення чіткого і злагодженого функціонування даної силової структури. Передбачені на нормативному рівні положення щодо адміністративної підпорядкованості є запорукою ефективного управління.

Одним із основних шляхів підвищення ефективності організації та функціонування правоохоронної системи України є удосконалення взаємодії між правоохоронними органами. При цьому взаємодія правоохоронних органів розглядається як діяльність, що врегульована законодавчими та підзаконними правовими актами, спрямована на додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку, а також, яка виявляється у спільних узгоджених діях за умови чіткого взаємного розподілу функцій і відповідальності. Також необхідним виявляється забезпечення нормативного визначення форми взаємодії, поняття, сфери, кола суб'єктів, прав, обов'язків та відповідальності учасників взаємодії, що мають знайти своє закріплення у законі «Про взаємодію правоохоронних органів України», прийняття якого дозволить підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів щодо покладених на них функцій та завдань [3, с. 19].

Що ж стосується питань взаємодії Національної гвардії України з іншими правоохоронними органами під час ускладнення оперативної обстановки, то така взаємодія характеризується наступним:

- принциповою основою для тісної взаємодії є спільність цілей;
- частини і з'єднання Національної гвардії України поодиночі не мають необхідного комплексу сил і засобів для виконання значної кількості завдань у сфері забезпечення національної (внутрішньої) безпеки;

- спільна діяльність дозволяє уникнути прогалин і дублювання у реалізації своїх функцій і забезпечити максимально ефективно використання кожним із них специфічних форм і методів впливу на таке складне явище, як громадський порядок і злочинність [11, с. 96] [12, с. 87].

В сфері боротьби з організованою злочинністю Національна гвардія України взаємодіє з іншими правоохоронними органами з метою посилення протидії організованим злочинним угрупованням, у тому числі міжрегіонального та транснаціонального характеру, створеним на етнічній основі, які мають корумповані зв'язки, а також для попередження, розкриття й розслідування злочинів, учинених організованими злочинними групами і злочинними організаціями. Як правило, така взаємодія проявляється у формі проведення спільного аналізу стану організованої злочинності, причин і умов, що сприяють діяльності організованих груп, прогнозування тенденцій поширення організованої злочинності; обміну оперативною інформацією, що становить інтерес для боротьби з організованою злочинністю; розроблення й реалізації спільних програм, планів у сфері боротьби з організованою злочинністю; створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства; проведення узгоджених оперативно-розшукових, профілактичних та інших заходів; підготовки й проведення спільних колегій, нарад, семінарів з питань вдосконалення взаємодії; розроблення навчальних програм та проведення занять у системі професійної підготовки; удосконалення міжнародного співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю; інформування громадськості про результати діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю [13].

Національна гвардія України у своїй структурі складається з головного органу військового управління, оперативно-територіальних об'єднань, а також з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин тощо. Окрім основного закону діяльність Національної гвардії України регулюється і цілою низкою підзаконних

нормативно-правових актів, виданих Міністерством внутрішніх справ України. Система таких актів визначає і регулює діяльність окремих структурних підрозділів та силових структур, що підпорядковані Національній гвардії. Серед них, наприклад можна виділити наступні:

- військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, які створюються для виконання завдань з охорони та оборони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів [14];

- військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку, які призначені для забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [15];

- підрозділи (загони) спеціального призначення, що забезпечують захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних посягань, охорону громадського порядку та громадської безпеки, оперативне реагування на дії незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, припинення терористичної діяльності, що пов'язані з підвищеним ризиком для життя та здоров'я військовослужбовців та вимагають від особового складу високого рівня професійної підготовки [16];

- військові частини оперативного призначення, які призначені для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних

формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [17].

Таким чином, стосовно діяльності Національної гвардії України можна зробити висновок, що даний правоохоронний орган з усіма його силовими структурами має збалансовану організацію на законодавчому рівні, конкретно визначені повноваження і компетенцію, передбачає чітке адміністративне підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України.

При цьому, необхідно зазначити, що за останні декілька місяців в Україні створено більше 30 різноманітних воєнізованих силових структур, кожна із яких має власну оперативну спеціалізацію. Серед них можна виділити дві основні категорії, а саме:

- батальйони територіальної оборони України (наприклад, «Айдар», «Донбас» «Рух опору», «Кривбас», «Київська Русь», «Полісся» тощо);
- спеціальні підрозділи охорони громадського порядку в Україні (наприклад, «Азов», «Дніпро-1», «Суми», «Січеслав» тощо).

Батальйони територіальної оборони формуються, як правило, відповідними регіональними органами виконавчої влади, однак непоодинокими є випадки, коли такі силові структури з'являються за ініціативою громадських організацій, політичних партій чи їх окремих лідерів. В будь-якому випадку батальйони територіальної оборони підлягають обов'язковій державній реєстрації і, як правило, у своїй діяльності підпорядковуються Збройним Силам Міністерства оборони України. Основним завданням таких збройних формувань є забезпечення охорони державних об'єктів та забезпечення правопорядку в окремих регіонах з урахуванням відповідної спеціалізації. При цьому передбачається, що у надзвичайних умовах війська територіальної оборони України можуть бути використані для протидії незаконним озброєним формуванням за межами областей де вони базуються.

Слід зазначити, що батальйони територіальної оборони хоча і являють собою силові структури, що мають певну правоохоронну компетенцію, однак

вони не можуть бути віднесені до правоохоронних органів. Пов'язано це з їх безпосередньою адміністративною підпорядкованістю Збройним Силам України, що передбачає покладення на них функцій в сфері оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості. При цьому необхідно розуміти – правоохоронна функція та функція оборони держави в сучасних умовах значною мірою ототожнюються і можуть передбачати виконання однакових завдань, що і вимагає ефективної взаємодії правоохоронних органів зі Збройними Силами України.

Що ж стосується спеціальних підрозділів охорони громадського порядку, то вони формально підпорядковуються у свої діяльності Міністерству внутрішніх справ України. При цьому на сьогоднішній день відсутні будь-які нормативно-правові акти, що визначали б спеціалізацію таких підрозділів, їх чітку ієрархію в системі правоохоронних органів, адміністративну підлеглість, а також порядок взаємодії між собою під час ускладнення оперативної обстановки. Звісно, подібні силові структури відіграють значну роль у забезпеченні громадського порядку і боротьбі з тероризмом, однак сьогодні вони фактично мають напівлегальний статус, що аж ніяк не підвищує ефективність їх роботи в передбаченій сфері.

Враховуючи проведені дослідження, можна дійти висновку, що під силовими структурами слід розуміти оснащений зброєю, а також спеціальними засобами забезпечення ведення бою правоохоронний орган, що наділений низкою повноважень на застосування сили (легального примусу), в тому числі під час участі у бойових діях і володіє спеціальними знаннями, навичками та вміннями з питань ведення збройного протистояння, а також відвернення збройної агресії.

Таким чином, з'ясувавши місце і роль силових структур в системі правоохоронних органів, а також визначивши правовий статус окремих новостворених в Україні силових структур, можна зробити висновок, що на сьогоднішній день їх діяльність відіграє значну роль в процесі забезпечення захисту конституційного ладу, громадського порядку і безпеки, прав та

свобод громадян. На превеликий жаль, в даній сфері державного управління існує ціла низка проблем, які потребують нагального вирішення, а саме: прийняття нормативно-правової бази, яка врегулює питання адміністративної підпорядкованості, визначить компетенцію і вектор правоохоронної діяльності, а також окреслить порядок взаємодії відповідних підрозділів.

Список використаних джерел

1. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 лютого 2011 р.: (Відповідає офіц. текстів) – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 96 с.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 11. – Ст. 50.
3. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Куліш. – Х., 2009. – 31 с.
4. Соколенко О. Л. Види правоохоронних органів України / О. Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 699-705.
5. Бурбика М. М. Ще раз до визначення поняття «правоохоронні органи» / М. М. Бурбика // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – №27. – С. 23-29.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.
7. Про боротьбу с тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 25. – Ст. 180.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 22. – Ст. 303.
9. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 35. – Ст. 358.

10. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 17. – Ст. 594.

11. Савочкіна Д. О. Особливості взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами та військовими формуваннями / Д. О. Савочкіна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 3. – С. 94-97.

12. Савочкіна Д. О. Діяльність Національної гвардії України під час ускладнення оперативної обстановки (адміністративно-правові аспекти) / Д. О. Савочкіна // Національний юридичний журнал: Теорія і практика. – 2014. – № 6. – С. 85-90.

13. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 червня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – С. 227.

14. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 3 липня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 59. – С. 98.

15. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 57. – С. 56.

16. Про затвердження Положення про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 липня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 443.

17. Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 57. – С. 50.

Куліш А.М. Поняття та правове регулювання діяльності силових структур системи правоохоронних органів України в сучасних умовах / А.М. Куліш, А.В. Солонар, П.А. Михайлішин // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Т. 2, вип. 5. – С. 161-166.