

УДК 351.74

О.Ю. СИНЯВСЬКА, докт. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОЇ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОВС

Ключові слова: адміністративно-правові засади,
життєдіяльність, персонал, орган внутрішніх
справ

Враховуючи особливості професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ, її спрямованість на охорону правопорядку та боротьбу зі злочинністю, усунути фактори небезпеки з цієї діяльності практично неможливо. Діяльність персоналу ОВС у більшості випадків пов'язана з небезпекою та стресовими ситуаціями, є однією з найбільш небезпечних у світі. Своєрідність впливу небезпеки полягає в її постійній потенційній присутності в діяльності працівника органів внутрішніх справ. В одних випадках вона може передбачатись, а в інших виникає раптово. При цьому, з урахуванням своєї професійної належності, працівник ОВС зобов'язаний не втікати, ховатись від небезпеки, а протистояти їй, умовно кажучи, йти їй назустріч. Статистика свідчить, що незважаючи на вжиті керівництвом МВС України заходи та деяку тенденцію до зменшення за останні роки надзвичайних подій, які призводять до загибелі та травматизму персоналу, кількість загиблих та поранених працівників органів внутрішніх справ залишається дуже високою [1, с.114-115]. Тільки за роки незалежності України під час виконання службових обов'язків загинуло 966 та було поранено 6793 працівника ОВС [2, с.8].

Проблемам безпеки професійної діяльності персоналу органів внутрішніх справ присвячені роботи багатьох вчених у галузі ад-

міністративного права О.М. Бандурка, М.І. Ануфрієв, Н.П. Матюхіна [3-6], але розвиток суспільства визначає необхідність не тільки проведення комплексного наукового аналізу причин, що обумовлюють загибель працівників органів внутрішніх справ, всебічного дослідження закономірностей і умов отримання ними травм і поранень у процесі професійної діяльності, але й здійснення конкретних заходів, спрямованих на забезпечення їх професійної захищеності, максимального підвищення безпеки персоналу органів внутрішніх справ.

Тому метою статті є аналіз можливості удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення безпечної життєдіяльності персоналу ОВС. Її новизна полягає в пропозиції передбачення відповідальності за опір працівнику органів внутрішніх справ, не поєднаному з насильством, і в адміністративному законодавстві.

Розгорнуте поняття професійної захищеності надається в Концепції психопрофілактичної роботи в органах внутрішніх справ України [7], за якою, професійна захищеність працівника, передусім, полягає у звільненні його від необхідності особисто вирішувати комплекс проблем, що безпосередньо впливають на безпеку, розв'язання яких перебуває за межами його реальних можливостей або компетентності. В Концепції визначені також і елементи професійної захищеності працівника органів внутрішніх справ, а саме:

- правова захищеність - відповідність правової та нормативної бази об'єктивним умовам та завданням оперативно-службової діяльності;
- організаційна захищеність - забезпечення організаційно-управлінськими заходами згідно з чинним законодавством;
- кадрова захищеність - забезпечення ефективної діяльності у відповідності до професійної придатності, кваліфікаційного рівня та можливості подальшого вдосконалення професійної майстерності працівника;
- матеріально-технічна захищеність - наявність необхідних для ефективного вирішення оперативно-службових завдань зброї,

транспорту, індивідуальних засобів безпеки, засобів зв'язку, спеціальних засобів активного захисту, спецтехніки тощо;

- економічна захищеність - можливість задоволення матеріальних потреб працівника та членів його сім'ї;

- соціальна захищеність - наявність соціальних гарантій працівника органів внутрішніх справ (обов'язкове страхування, медичне обслуговування, відповідні побутові умови для праці та відпочинку під час тривалих чергувань тощо) та формування позитивного іміджу професійної діяльності;

- фізична захищеність - уміння застосовувати заходи протидії злочинним зазіханням на життя та здоров'я (фізичний розвиток, вродіння прийомами рукопашного бою тощо);

- психологічна захищеність - сформований стан психологічної готовності до дій у психологічно складних та екстремальних умовах, здійснення профілактики негативних наслідків психотравмуючих впливів та професійної деформації, наявність відповідних знань і навичок безпечної професійної діяльності, створення позитивного соціально-психологічного клімату та керованих службових і особистісних взаємин у колективі;

- технологічна захищеність - наявність і запровадження в практичну діяльність працівників органів внутрішніх справ технологій, що забезпечують найменший ризик при виконанні службових завдань.

Отже, професійна захищеність і, як наслідок, безпека працівників органів внутрішніх справ – явище складне та багатоаспектне. Комплексне та всебічне дослідження кожного з названих елементів правової захищеності може стати предметом окремого наукового дослідження. А в цій роботі ми розглянемо такий аспект забезпечення безпеки персоналу органів внутрішніх справ, як адміністративна відповідальність за порушення прав працівників ОВС та напрямки її удосконалення, причому саме тоді, коли в якості об'єкта посягання виступають життя, здоров'я, честь, гідність, особиста недоторканість працівників, а в окремих випадках – можливість вирішення ними службових за-

вдань у відповідності до закону. Забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ неможливе без законодавчої правової бази, нормативних актів, реалізації організаційно-профілактичних заходів та засобів, програм, планів, наказів та інших управлінських рішень.

Правовий захист працівників міліції передбачений ст.21 Закону України «Про міліцію», згідно з яким [8] «працівник міліції перебуває під захистом закону. Законом гарантується захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна працівника міліції та членів його сім'ї від злочинних посягань та інших протиправних дій». Ч.3 ст.12 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9] передбачає, що при наявності даних про загрозу життю, здоров'ю або майну працівника та його близьких родичів у зв'язку із здійсненням ним оперативно-розшукової діяльності в інтересах безпеки України або по розкриттю тяжкого злочину, або викриттю організованої злочинної групи оперативний підрозділ зобов'язаний вжити спеціальних заходів для забезпечення їх безпеки – зміна даних про особу, зміна місця проживання, роботи і навчання, інших даних у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Спеціальні заходи щодо гарантування безпеки, умови і порядок їх застосування відповідними посадовими особами передбачені ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», причому цей закон поширюється не тільки на тих працівників органів внутрішніх справ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а й на тих, які проводять розслідування кримінальних справ, здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, охорону громадського порядку і громадської безпеки тощо, тобто на усіх працівників органів внутрішніх справ, а також на їх близьких родичів [10]. Згідно статті 5 цього Закону, для забезпечення безпеки цих осіб можуть застосовуватися такі види спеціальних заходів:

- а) особиста охорона, охорона житла і майна;

б) видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;

в) встановлення телефону за місцем проживання;

г) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;

д) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку;

е) забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту;

є) переведення на іншу роботу, направлення на навчання, зміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання.

Рішення щодо вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки щодо захисту працівників органів внутрішніх справ та їх близьких родичів приймають керівники ОВС (ст.14 [10]), а здійснення цих заходів покладається на спеціальні підрозділи органів внутрішніх справ (ст.15 [10]). Цим же законом передбачено встановлення відповідальності за невжиття заходів безпеки або за розголошення відомостей про заходи безпеки (ст.ст.21, 22 [10]). Але відповідні норми є відсильними.

Необхідно відмітити, що до недавнього часу існували серйозні прогалини в праві з цього питання, оскільки ні в Кодексі України про адміністративні правопорушення, ні в Кримінальному Кодексі України не містилося норм, що передбачали би відповідальність за такі дії. Тому значним досягненням законодавства щодо посилення правового захисту працівників органів внутрішніх справ, яке усунуло вказану прогалину, стало прийняття новел, передбачених статтею 185¹¹ КпАП України «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист» (доповнено статтею 185¹¹ згідно із Законом України від 13.01.2000 р. №1381-XIV) [11] та статтями 380 «Невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист» та 381 «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист» КК України 2001 року [12]. Але якщо в Кримінальному Кодексі відповідальність за розголошення відомостей

про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист передбачається, якщо ці дії спричинили шкоду здоров'ю особи, взятої під захист, її смерть або інші тяжкі наслідки, то об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185¹¹ КпАП України сформульована дуже узагальнено. За нашою думкою, незважаючи на формальний склад даного адміністративного правопорушення, диспозицію цієї норми треба конкретизувати.

Як вже зазначалося, правовий захист працівників органів внутрішніх справ гарантується, поряд з іншими законодавчими актами, ст.21 Закону України «Про міліцію». Зокрема, «образу працівника міліції, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника міліції завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність» [8]. Причому правовий захист поширюється і на членів сім'ї працівників, і на пенсіонерів міліції, якщо правопорушення щодо них вчинені у зв'язку з їх попередньою службовою діяльністю. Відзначимо, що за правопорушення щодо персоналу органів внутрішніх справ законодавством передбачається настання різних видів юридичної відповідальності: адміністративної, кримінальної, цивільної тощо. І аналізуючи адміністративну відповідальність за порушення прав працівників ОВС, ми не зможемо повністю відмежуватися від розгляду деяких питань, пов'язаних з даним, які, втім, знайшли своє відображення та тлумачення в інших, крім адміністративного, галузях права.

Статтями 185, 185⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на нормальну службову діяльність працівників міліції [11]. Так, ст.185 КпАП України передбачає відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків, а ст.185⁷ КпАП – за публічні заклики в будь-якій формі до невиконання розпоряджень або вимог працівника міліції у

зв'язку з виконанням ним обов'язків по охороні громадського порядку або поширення завідомо неправдивих відомостей з метою провокації непокори законній вимозі працівника міліції, якщо ці дії призвели до порушення громадського порядку. Не зупиняючись на характеристиці об'єктивних і суб'єктивних ознак складу даних адміністративних правопорушень, оскільки це не містить наукової новизни, дозволимо собі кілька зауважень.

По-перше, адміністративна відповідальність передбачається даними нормами за правопорушення, що посягають на нормальну службову діяльність тільки працівників міліції, втім як до охорони громадського порядку можуть залучатися й інші працівники органів внутрішніх справ.

По-друге, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені статтею 185⁷ КпАП України, передбачається тільки тоді, коли вони скоюються у зв'язку з виконанням працівником міліції обов'язків по охороні громадського порядку. Стаття 185 КпАП України сформульована більш вдало: адміністративна відповідальність нею передбачена за вчинення протиправних дій щодо працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків. Аналогічну проблему в кримінальній відповідальності при злочинних посяганнях на працівників правоохоронних органів було вдало вирішено. Так, важливим досягненням законодавця ми вважаємо те, що до характеристики об'єктивної сторони складів злочинів, передбачених за посягання на життя та здоров'я працівників органів внутрішніх справ (ст.ст.345, 348 КК України), входить вчинення злочину під час виконання або у зв'язку з виконанням працівниками службових обов'язків, тобто реалізацією ними наданих прав та виконанням обов'язків, які передбачені відповідними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ [13, с.862], тоді як ст.190¹ КК України 1960 року передбачала кримінальну відповідальність тільки за таке посягання на життя працівника міліції, яке скоєне у зв'язку з його службо-

вою діяльністю з охорони громадського порядку. Однак, значення правової охорони життя та здоров'я працівників органів внутрішніх справ не може зводитися тільки до забезпечення їх безпеки під час охорони громадського порядку. Уся сфера публічно-владної діяльності працівників органів внутрішніх справ повинна охоронятися законом на рівних підставах. Працівники органів внутрішніх справ виконують управлінські функції, сутність яких може бути напрямки й не пов'язана з охороною громадського порядку, хоча носить правоохоронний характер та спрямована на підтримання правопорядку в суспільстві, тоді як охорона і забезпечення громадського порядку є хоча й важливим, але лише тільки одним з завдань та напрямків роботи органів внутрішніх справ (ст.2 [8]). При конструюванні диспозиції статті 348 КК України законодавцеві вдалося уникнути стереотипних формулювань, внаслідок чого охорона безпечної службової діяльності працівників органів внутрішніх справ стала відповідати вимогам необхідного, реального обсягу належних меж кримінально-правової охорони [14, с.144]. Вважаємо, що аналогічним шляхом треба піти і в питаннях удосконалення адміністративної відповідальності за порушення прав працівників ОВС, замінивши у статті 185⁷ КпАП України словосполучення «обов'язків по охороні громадського порядку» словосполученням «службових обов'язків».

По-третє, якщо кримінальна відповідальність за насильство щодо працівника органів внутрішніх справ передбачена ст.345 КК України, то ч.2 ст.342 КК України передбачає відповідальність за опір працівникові органів внутрішніх справ. При цьому під опором розуміють активну фізичну протидію здійсненню працівниками своїх обов'язків [13, с.861]. Під опором без насилля в науковій літературі рекомендувалося розуміти перешкоджання законному застосуванню сили з боку працівника міліції, яке, проте, не є насиллям у кримінально-правовому значенні. Наприклад, винний робив спроби вирватися під час затримання, збігти, упирався при до-

ставлянні його у відділення міліції, чіплявся за поручні, відштовхував від себе працівника міліції, викидав документи чи інші предмети й т.п. [15, с.454]. Однак, у судовій практиці, як свідчать спеціалісти, які досліджували це явище [16], склалася практика винних у подібних діях, не спрямованих безпосередньо на завдання шкоди здоров'ю працівника міліції, притягувати до адміністративної відповідальності за злісну непокору працівнику міліції (ст.185 КпАП України). Але існуючий склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст.185 КпАП України, встановлює відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків. Опір потрібно відрізнити від злісної непокори. Злісною непокорою (ст.185 КпАП України) є відмова від виконання напелегливих, неодноразово повторених законних вимог чи розпоряджень працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків або відмова, виражена в зухвалій формі, що свідчить про явну зневагу до осіб, які охороняють громадський порядок. Адміністративна відповідальність за вказані дії настає за відсутності застосування фізичної сили з боку винної особи. Опір, на відміну від злісної непокори, може полягати в таких, наприклад, діях, як спроба вирватися при затриманні, перешкоджання законному застосуванню сили. Ознаками опору є такі: а) він полягає в активних діях; б) дії винного полягають у застосуванні до потерпілого фізичної сили; в) дії винного перешкоджають (протидіють) виконанню потерпілим своїх функцій, реалізації повноважень; г) дії винного вчинено під час виконання потерпілим своїх службових обов'язків [13, с.861-862]. Отже, опір може бути й не сполученим з насильством (як вже зазначалося, кримінальна відповідальність за насильство щодо працівника органів внутрішніх справ передбачена ч.3 ст.342 та ст.345 КК України). Враховуючи вищевикладене, можна побачити, що іноді діяння, яке охоплюється складом ст.185 КпАП України є більш суспільно небезпечним (шкідливим), чим опір, не пов'язаний з

насильством. Тому нам вважається, що відповідальність за опір працівнику органів внутрішніх справ, не поєднаний з насильством, повинна бути передбачена не тільки в кримінальному, але і в адміністративному законодавстві.

Зауважимо, що внаслідок різних недосконалостей адміністративно-правових гарантій захисту працівників міліції, передбачених статтями 185, 185⁷ КпАП України, тільки 34 % потерпілих від даних адміністративних правопорушень міліціонерів звертались з заявами до відповідних правоохоронних органів (прокуратура, суди) [17, с.163].

Також зауважимо, що незважаючи на відмічені нами недоліки, чинне законодавство спроможне на достатньому рівні забезпечити безпеку персоналу ОВС у зв'язку з їх професійною діяльністю, але однією з причин його невикористання є, на наш погляд, не тільки його недосконалість, а незнання працівниками законодавчих актів, що захищають їх від протиправних посягань, неухважність до цієї проблеми керівників органів внутрішніх справ, їх невимогливість до документального, юридично грамотного оформлення правопорушень щодо працівників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Синявська О. Ю. Життєдіяльність персоналу органів внутрішніх справ України (організаційно-правові засади) : монографія / О. Ю. Синявська. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 296 с.
2. У кожного з них була своя доля і свій земний шлях... // Іменем закону. – 2009. – № 34 (5680) – С. 8–9.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
4. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ : підручник / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.
5. Ануфрієв М. І. Організаційно-правові засади управління безпекою життєдіяльності

працівників органів внутрішніх справ України / М. І. Ануфрієв. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 23 с.

6. Матюхіна Н. П. Безпека життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України (загальноуправлінські підходи) : монографія / Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 89 с.

7. Концепція психофілактичної роботи в органах внутрішніх справ України / затв. наказом МВС України : від 05.04.2002 р., № 334.

8. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

9. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» : від 18.02.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

10. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» : від 23.12.1993 р. // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР України. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.

12. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

13. Мельник М. І. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Каннон, А.С.К., 2001. – 1104 с.

14. Синявська О. Ю. Кримінально-правова охорона життя та здоров'я працівників органів внутрішніх справ / О. Ю. Синявська // Кримінально-правова охорона життя та здоров'я особи : матер. наук.-практ. конф. (Харків, 22-23 квітня 2004 р.). / редкол. : Сташис В.В. (голов. ред.) та ін. – К.-Х. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 143-145.

15. Курс советского уголовного права : В 6-ти томах. – Л., 1978. – Т. 4. – 1978. – 654 с.

16. Сафронов А. Д. О повышении эффективности уголовно-правовой защиты сотрудников милиции / А. Д. Сафронов // Государство и право. – 1996. – № 2.

17. Лапка О. Я. Соціально-правовий захист працівників міліції України (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лапка О. Я. – К., 2003. – 239 с.

Синявська О. Ю. Удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення безпечної життєдіяльності персоналу ОВС / О. Ю. Синявська // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 574–579 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09sojgpo.pdf>

Висунуті пропозиції з удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення безпечної життєдіяльності персоналу ОВС, зокрема, щодо передбачення відповідальності за опір працівнику органів внутрішніх справ, не поєднаному з насильством, і в адміністративному законодавстві.

Синявская Е.Е. Усовершенствование административно-правовых основ обеспечения безопасной жизнедеятельности персонала ОВД

Выдвинуты предложения по усовершенствованию административно-правовых основ обеспечения безопасной жизнедеятельности персонала ОВД, в частности, по предвидению ответственности за сопротивление сотруднику органов внутренних дел, не со вмещенного с насилием, и в административном законодательстве.

Sinjavskaja E.E. Improvement of Is Administrative-Legal Bases of Maintenance of Safe Ability to Live of Personnel of the Law-Enforcement Bodies

Offers on improvement of is administrative-legal bases of maintenance of safe ability to live of personnel of the law-enforcement bodies, in particular, on a prediction of responsibility for resistance to the employee of the law-enforcement bodies, not combined with violence, and in the administrative legislation are brought.