

Верховної Ради. 1992. № 50. Ст. 678. 12. Закон України «Про дорожній рух» // Відомості Верховної Ради. 1993. № 31. Ст. 338. 13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну екологічну інспекцію» // Зібрання законодавства України. 2003. № 22. 27 листопада. 14. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» Зібрання законодавства України. 2003. № 22. 27 листопада. 15. ДСТУ 4276-04 Норми і методи вимірювання димності відпрацьованих газів автомобілів з дизелями або газодизелями. 16. ДСТУ 4277-04 Норми методи вимірювання вмісту оксиду вуглецю та вуглеводнів у відпрацьованих газах автомобілів з двигунами, що працюють на бензині або газовому паливі. 17. Кодекс України про адміністративні правопорушення (із змінами та доповненнями за станом на 2002 рік): Науково-практичний коментар. Х., 2002.

*Надійшла до редакції 29.08.05*

*С.О. Шатрова*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ**

Дослідження нормативно-правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції має, на наш погляд, науково-практичне значення – на сьогодні відсутні комплексні дослідження цієї проблеми, а існуючі правові знання потребують систематизації та узагальнення. Проведення дослідження з такої тематики дозволить виявити прогалини у чинному законодавстві, сформулювати певні пропозиції щодо вдосконалення. Вирішення цих завдань сприятиме реалізації принципу законності як базовому, що визначає зміст діяльності спеціальних підрозділів міліції. Діяльність спеціальних підрозділів міліції досить часто пов'язана із обмеженням прав громадян та інших суб'єктів суспільних відносин, у зв'язку з чим важливо забезпечити неухильне дотримання законності, тобто виконання приписів правових норм, які регулюють зазначену діяльність. З метою всебічного дослідження цієї діяльності необхідно, на нашу думку, детальніше розглянути систему правового регулювання.

Проблема правового регулювання суспільних відносин досліджувалась в роботах таких вчених, як С.С. Алексєєв, Р.Ф. Халфіна, О.Ф. Скакун та інші. Алексєєв С.С. розглядає це поняття як специфічний понятійний ряд, в який входять механізм правового регулювання, правові засоби, правовий режим. [1, с.347].

У загальній теорії права під правовим регулюванням, як правило, розуміється результативний, нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб.

Перед дослідженням проблем правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів доцільно, перш за все, з'ясувати коло суспільних відносин, які в них виникають, тобто визначити предмет правового регулювання. Ним охоплюються усі суспільні відносини, які об'єктивно, за своєю

природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і в даних соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання.

Таким чином, до предмета правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції можна віднести суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення цієї діяльності. Головна особливість правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції обумовлена специфікою суб'єкта цієї діяльності, яким є органи внутрішніх справ та сукупністю правових норм, як загального, так і спеціального (відомчі нормативні акти) характеру.

Так, відповідно до Указу Президента України «Про Міністерство внутрішніх справ України» від 17 жовтня 2000 р. основними завданнями органів внутрішніх справ України є: організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю; запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Отже, серед наведених вище завдань органів внутрішніх справ доцільно зазначити, що вони безпосередньо відносяться до діяльності спеціальних підрозділів міліції як складової частини міліції.

Особливість предмета правового регулювання багато в чому залежить від його змісту. На його специфіку впливає такий елемент суспільних відносин як статус їх суб'єктів. На підставі дослідження найхарактерніших елементів і особливостей правового статусу працівника спеціального підрозділу міліції, найважливішими факторами, що впливають на зміст і природу останнього, слід визначити наступні:

– Специфіка правового статусу працівника спецпідрозділу міліції обумовлена особливостями цілей, завдань та функцій цих структурних підрозділів, а також сутністю і соціально-юридичною природою службових відносин, змістом яких є управлінська діяльність з притаманними їй функціями організаційно-розпорядчого характеру.

– Особливості правового статусу працівників спецпідрозділу в аспекті їх службових відносин обумовлена своєрідним порядком вступу на службу, її проходження. Правова позиція працівників відрізняється низкою пільг, що є своєрідною компенсацією за підвищення вимог, яких вони повинні дотримуватися в процесі службової діяльності, а також посиленою відповідальністю, котра має урівноважувати обсяг їх повноважень.

– Правовий статус працівників спеціальних підрозділів, окрім наявності викладених елементів, визначається їх професійним рівнем, що передбачає необхідний обсяг знань та практичний досвід. Тому забезпечення виконання покладених на них завдань потребує належного рівня спеціальної професійної підготовки.

Отже, *правовий статус працівника спеціального підрозділу міліції* – це передбачений в нормативно-правових актах порядок призначення на посади, система прав, обов'язків, обмежень, морально-правових вимог і гарантій професійної діяльності окремої категорії працівників системи МВС України, їх соціально-правовий захист і особливості юридичної відповідальності [2, с.175].

Виходячи з положень загальної теорії права, досліджувати питання правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції можна лише звернувшись до проблеми механізму правового регулювання.

Алексєєв С.С. визначає механізм правового регулювання як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому автор вважає, по-перше, що поняття «механізм правового регулювання» – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби. По-друге, «механізм правового регулювання» не тільки «збирає» їх, але і «розставляє їх по своїх місцях», у результаті чого, «перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка і т.д.), а цілісний механізм, кожна частина якого, взаємодіючи з іншими, виконує свої специфічні функції». По-третє, «механізм правового регулювання» припускає і характеристику стадій правового впливу [3, с.78].

Таким чином, С.С. Алексєєв до елементів механізму правового регулювання відносить: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища, які так чи інакше врегульовано впливають на суспільні відносини.

Курагін Г.Г. до елементів механізму відомчого правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ відносить: відомчі норми, що містяться в нормативних актах МВС; індивідуальні правові акти МВС; практичну діяльність (дії) апаратів і служб міністерства по забезпеченню реалізації відомчих норм, індивідуальних правових актів МВС [4, с.36].

Веремєєнко І.І. механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони громадського порядку визначає як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини по забезпеченню особистої і суспільної безпеки, що складаються в процесі виконавчо-розпорядницької діяльності держави, у результаті якої створюється правохоронний юридичний режим [5, с.168].

Таким чином, до складу механізму правового регулювання як його невід'ємну частину він включає не діяльність державних і громадських організацій, а акти громадських і державних організацій, спрямовані на втілення юридичних норм у соціальну практику.

Тихомиров Ю.А. аналізує механізм соціального управління як спосіб організації та функціонування управління, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єктів управління на явища навколишньої соціальної дійсності. Він є

своєрідним зовнішнім і до того ж динамічним проявом управління, що без цього перебуває ніби в потенції [6, с.38].

Механізм управління, на думку автора, складається з окремих елементів. По-перше, з системи управління, яка характеризує, з одного боку, складний суб'єкт управління й організацію взаємодії більш простих суб'єктів, з другого, – зі сполучення демократії та управління, що виражається в характері та формах участі працюючих у здійсненні функцій управління. По-друге, з соціальних і особливо правових норм, за допомогою яких забезпечуються змістовність впливу і зв'язку в управлінні. По-третє, зі способів визначення цілі на основі пізнання керованих процесів. По-четверте, з управлінського процесу як циклу, де етапи змінюють послідовно один одного, дій керуючої системи по досягненню цих цілей, що завершується оцінкою ефективності управлінського впливу.

Голосніченко І.П. механізм правового впливу аналізує як систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини. До другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [7, с. 97-104].

Усі вище наведені судження не є незаперечними. Досліджуючи механізм правового регулювання, можна вважати, що категорію «механізм правового регулювання» в тому вигляді, в якому вона виникла й існує, варто вважати не завершеною правовою конструкцією, а стадією до системного, передсистемного осмислення правової дійсності. Категорія «правова система», що виступає метою, результатом і одночасно інструментом системного вивчення правової дійсності, саме і покликана вирішити ті завдання, що свого часу були поставлені перед поняттям «механізм правового регулювання». Адже розробка категорії «правова система» була зумовлена не тільки широкою постановкою системних досліджень у філософській науці і наявному досвіді застосування системного підходу до деяких окремих питань правознавства, але і, насамперед, певним незадовільним станом синтезу правової думки.

Таким чином, аналіз перелічених точок зору показує, що функціонування правової системи в діяльності спеціальних підрозділів міліції забезпечується комплексом державно-правових механізмів. На сьогодні детерміновані такі правові механізми: механізми правового регулювання; механізми дії права; механізми правотворчості; механізми соціального управління; механізми правового впливу; механізми державного управління; механізми забезпечення правових режимів.

Для розуміння суті державно-правових механізмів необхідно мати чітке уявлення про правові режими.

Під правовим режимом мається на увазі комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами і забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Він задається параметрами подвійного роду: по-перше, особливою спеціальною значущістю суспільних відносин, їхніми специфічними цілями і завданнями; по-друге, ви-

користанням особливих принципів, форм і методів діяльності, що відбиваються в системі прав і обов'язків суб'єктів.

Категорія режимів хоча і не є новою для юридичної теорії і практики, але в той же час її не можна віднести до досить розроблених правових явищ.

Колпаков В.К. аналізує механізм забезпечення правового режиму як частину режиму законності, що містить у собі: а) організаційно-структурні формування; б) організаційно-правові методи [8, с. 661].

Тому, Колпаков В.К. розглядає «законність» як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі. Її сутність полягає в підпорядкуванні розпорядженням правового характеру.

Тихомиров Ю.А. дає визначення адміністративно-правового режиму, аналізує його види. Так, адміністративно-правовий режим є специфічний порядок діяльності суб'єктів права в різних сферах державного життя. Практика свідчить, що цей порядок встановлюється законами та підзаконними актами і спрямований на їх сувору цільову і функціональну діяльність на тих ділянках, де потрібні додаткові засоби для підтримки необхідного державного стану. Автор дає класифікацію адміністративно-правових режимів за критерієм мети режимів. Перша група охоплює адміністративно-правові режими для визначення державних станів (надзвичайного, воєнного становища, охорони державних кордонів, митних кордонів, регулювання зовнішньоторговельної діяльності, включаючи протекціонізм тощо). Друга група включає функціональні адміністративно-правові режими, покликані забезпечувати функції управління і сфери діяльності (податкової, санітарної, екологічної тощо). Третя група режимів – це легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так і регламентації нормативних вимог до видів діяльності [6, с. 399-400]. Різні правові режими закріплюються в діючих нормативних актах.

З'ясування сутності та змісту правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції неможливе без детальнішого аналізу такого поняття як «правові засоби». Отже, питання правових засобів – це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого бачення в чітко визначеному ракурсі – їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів вирішення соціальних завдань.

Щодо конкретних суспільних відносин правове регулювання здійснюється за допомогою таких прийомів або способів: дозволу, зобов'язання, заборони. Так, дозвіл полягає у наданні суб'єкту права на здійснення певних дій. Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього засобу можуть бути норми ст.11 Закону України «Про міліцію».

Зобов'язання становить юридично закріплену необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах. Це, наприклад, покладення на працівників спеціальних підрозділів міліції обов'язку: виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативнорозшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством (п.2, ст.10 Закону «Про міліцію»); виявляти причини й умови, що спри-

яють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення (п.6, ст.10 Закону) тощо.

Заборона, з регулятивного боку, виражається у юридичних обов'язках, але ці обов'язки мають пасивний характер, тобто обов'язок утримуватись від певних, визначених дій. Як приклади заборон можна назвати заборону застосовувати спеціальні засоби і вогнепальну зброю до вагітних жінок і малолітніх, заборона щодо розголошення таємниці досудового слідства, відомостей, що носять інтимний характер тощо. Найважливіші особливості юридичних заборон виражені у їх органічному зв'язку із юридичними дозволами. За допомогою заборон визначаються межі дозволів і з використанням юридичних засобів забезпечуються, гарантуються свободи поведінки суб'єктів.

Правове регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції забезпечується значною кількістю нормативних актів. У правовому регулюванні діяльності спеціальних підрозділів міліції важливе місце відіграють норми Конституції України, перш за все ті, які встановлюють принципи діяльності державних органів та їх посадових осіб (законність, гуманізм, гласність тощо), права та обов'язки громадян (право на життя, на недоторканність особи, власність, оскарження неправомірних дій державних органів та посадових осіб, обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, поважати права та законні інтереси інших осіб тощо) та ін. Діючи безпосередньо, норми Конституції в той же час знаходять, в разі необхідності, розвиток і конкретизацію в нормах, встановлених іншими джерелами права. Це пояснюється тим, що Конституція нерідко визначає лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачає початкову регламентацію цих відносин, містить відправні засади для галузей права. Завдання наступної правотворчості – детальна регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав і обов'язків суб'єктів права для більш повного втілення конституційних принципів і цілей у практику.

Центральне місце в механізмі правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції посідають закони та інші законодавчі акти України. Для правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції першочергове значення мають такі законодавчі акти: Закони України, «Про міліцію», «Про статус суддів», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про судоустрій України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з корупцією», «Про звернення громадян», та ін.

Серед актів Президента України, які мають значення для правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції, можна назвати: «Положення про Міністерство внутрішніх справ України», «Про додаткові заходи щодо зміцнення законності та правопорядку в Україні», «Про комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки», «Про заходи щодо забезпечення безперешкодного і безпечного проїзду автомобілів з особами,

які охороняються», «Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» тощо.

Уряд України також прийняв ряд нормативних актів, в яких регулюється діяльність спеціальних підрозділів міліції.

Основна кількість правових норм, які регулюють діяльність спеціальних підрозділів міліції, міститься у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України. Наказами Міністра внутрішніх справ України встановлені: структура, завдання, функції, права і обов'язки працівників спеціальних підрозділів міліції, визначені основні цілі, форми, методи діяльності.

Норми відомчих актів складають переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ, зокрема спеціальних підрозділів міліції. Так, Закони України «Про міліцію» та інші законодавчі акти частіш за все визначають їх повноваження лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації часто неможливо. Серед відомчих нормативних актів, які регулюють діяльність спеціальних підрозділів міліції, в першу чергу необхідно виділити: «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», «Про затвердження Положення про підрозділ міліції швидкого реагування «Беркут», «Про затвердження Положення про окремих спеціалізований батальйон ДПС особливого призначення «Кобра» при УДАІ МВС України», «Про створення спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан».

У процесі дослідження правового регулювання управління в сфері діяльності спеціальних підрозділів міліції виникає питання щодо можливості і доцільності повної правової регламентації означеного виду управлінської діяльності. На наш погляд, треба підтримати думку про те, що право ніколи не може і не повинно визначати повністю зміст роботи органів управління.

Призначення останніх полягає у тому, щоб забезпечити виконання закону, правових приписів з урахуванням конкретних умов і потреб. Право може встановлювати лише засади такої роботи. Для успішного втілення в життя приписів права органи управління повинні мати місце для власного розсуду. Думка про те, що закон повинен відповідати абсолютно на всі питання, а завдання посадових осіб полягає лише в його застосуванні, в кінцевому підсумку, породжує зневіру в його силу та можливості, оскільки в правових нормах неможливо передбачити усі ситуації практики управління. Поряд з відносинами, що безпосередньо регулюються правом, у ході управління виникають організаційно-технічні, психолого-педагогічні та соціально-психологічні відносини, які важко або й зовсім неможливо нормативно регламентувати. Разом з тим це не означає повної незалежності таких відносин від права. Усі названі відносини реалізуються з урахуванням конституційних та інших, встановлених законом, положень. Часто вони регламентуються, деталізуються посадовими і службовими інструкціями, настановленнями, методичними вказівками та іншими документами нормативного характеру. Таким чином, механізм правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції охоплює дуже широке коло питань. Правові норми, що діють у даній сфері, можна об'єднати в такі групи:

1) правові норми, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки громадян. Ці норми містяться в різних правових актах: Конституції України, законах, указах Президента; постановах Кабінету Міністрів України; нормативних актах міністерств і відомств; рішеннях органів місцевого самоврядування;

2) особливу групу правових норм, що регулюють суспільні відносини в сфері діяльності спеціальних підрозділів міліції, складають встановлені державою заборони щодо вчинення протиправних дій, а також норми, що передбачають відповідальність за вчинення подібних дій;

3) третю групу норм, що регулюють відносини в сфері організаційної діяльності спеціальних підрозділів міліції, складають норми, що визначають повноваження їх органів, посадових осіб та окремих працівників, а також форми, методи, і способи здійснення певних функцій.

Отже, нормативно-правове регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції необхідно розуміти як цілеспрямовану діяльність суб'єктів нормотворчого процесу щодо врегулювання та впорядкування засобами юридичної техніки суспільних відносин, які виникають з приводу визначення принципів, завдань та їх оптимальної організаційної структури.

На нашу думку, удосконаленню нормативно-правової бази, покликаного регулювати відносини в сфері діяльності спеціальних підрозділів міліції, сприятиме розроблення проекту Концепції розвитку нормативно-правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції. Затвердження такої Концепції упорядкує роботу суб'єктів правотворчості, зробить їх діяльність більш виваженою й послідовною, забезпечить подальше підвищення ефективності діяльності спеціальних підрозділів міліції в системі МВС України.

**Список літератури:** 1. Алексеев С.С. Правовое регулирование и логика права // Право. опыт комплексного исследования. М., 1999. 2. Шатрава С.О. Административно-правовой статус работника специального подразделения милиции // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 25. 2004. 3. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций. В 2-х томах. Т.1. Свердловск. 1972. 4. Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М., 1976. 5. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: ч.1-2. Предмет и понятие / МВД ССР; Всеоюзный научно исследовательский и-т. М., 1981. 6.Тихомиров Ю.А Курс административного права и процесса. М., 1998. 7. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. К., 1991. 8. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К., 1999.

*Надійшла до редколегії 29.09.05*

*О.В. Агєєв*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ХАРАКТЕРИСТИКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Процес побудови в Україні правової держави нерозривно пов'язаний з удосконалюванням всіх сторін життя суспільства й у першу чергу – з вдос-