

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ШАТРАВА СЕРГІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

*УДК 351.746*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ  
МІЛІЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2007**

*Дисертацією є рукопис*

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук  
**Гуменюк Володимир Анатолійович,**  
Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри  
адміністративної діяльності ОВС

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Тищенко Микола Маркович,**  
Національна юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого,  
професор кафедри адміністративного  
права;

кандидат юридичних наук, доцент  
**Нечитайленко Анатолій Олександрович,** Харківський державний  
педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди, професор кафедри  
державно-правових дисциплін та міжнародного права.

Захист відбудеться 15 грудня 2007 року о 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розіслано 15 листопада 2007 року

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**О.М. Литвинов**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** З прийняттям Конституції України постали завдання щодо побудови демократичної держави, реалізації економічних реформ, підвищення рівня життя і добробуту громадян України, вирішення яких значною мірою залежить від ефективності роботи правоохоронних органів, і зокрема Міністерства внутрішніх справ, яке є головним компонентом у системі органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань.

Необхідна науково обґрунтована концепція глобальних змін в системі діяльності підпорядкованих структур, яка повинна базуватися на чіткому визначенні цілей, завдань, функцій, компетенції і повноважень та визначенні місця і статусу спеціальних підрозділів міліції у системі МВС України, їх співвідношення з іншими службами, підрозділами ОВС, іншими правоохоронними і контролюючими органами.

Необхідність суттєвих змін в адміністративно-правових засадах діяльності спеціальних підрозділів міліції, приведення їх у відповідність із новими умовами і завданнями сучасного етапу розвитку суспільства, потребує теоретичного дослідження галузевих управлінських проблем. Зміна існуючих і побудова нових структур без наукового дослідження неможлива: спеціальні підрозділи міліції повинні розвиватися тільки на науковій основі. Успіх наукових розробок забезпечується тим, що сьогодні юридичні науки, що вивчають протидію злочинності та адміністративним правопорушенням, та практика накопичили значний обсяг інформації, яку можна використовувати під час розроблення складних, специфічних проблем діяльності спеціальних підрозділів міліції, поставити і вирішити питання, які в сукупності можуть скласти новий перспективний напрямок в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

Загальні питання розвитку науки адміністративного права досліджували: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, В.П. Петков, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупа. Їх надбання були використані при розгляді теоретичних проблем адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції. Поряд із ними, використовувались здобутки вчених, які вивчали окремі проблеми державного управління, кримінально-правові, кримінологічні, психологічні, оперативно-розшукові та інші галузево-значущі аспекти діяльності ОВС: Е.О. Дідоренко, М.В. Корнієнко, Ю.Ф. Кравченко, М.Г. Логачов, В.К. Шепітько та багато інших.

Питання адміністративно-правових засад діяльності спеціальних підрозділів міліції, які відіграють значну роль у боротьбі зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, на цей час комплексно не досліджувалися.

Актуальність дисертації обумовлена також необхідністю вдосконалення діяльності спеціальних підрозділів міліції, і, як кінцевий результат – покращення боротьби з правопорушеннями. Адже успішне виконання завдань і функцій, визначених державою і МВС України для спеціальних підрозділів міліції, безпосередньо залежить від належного рівня організації системи управління цими підрозділами, характерною особливістю якої є їх динамічний розвиток.

Наукова і практична значимість визначених проблем, відсутність присвячених їм комплексних досліджень і зумовили тему даного дисертаційного дослідження і її розроблення автором.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п.1.2 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004-2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р., п.2.2 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001-2005 рр., схвалених Вченою радою Національного університету внутрішніх справ від 23 березня 2001 р., п. 2.2 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у виробленні теоретичних підходів до визначення адміністративно-правових основ діяльності спеціальних підрозділів міліції та підготовки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Виходячи із поставленої мети, у дисертації вирішуються такі основні завдання:

- визначається зміст та формулюється поняття адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції;
- характеризуються особливості становлення та розвитку спеціальних підрозділів міліції;
- визначається правовий статус працівників спеціальних підрозділів міліції;
- характеризуються сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності спеціальних підрозділів міліції, правозастосовча практика;
- визначаються форми та методи адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції;
- з'ясовуються засоби забезпечення законності в адміністративній діяльності спеціальних підрозділів міліції;
- визначаються основні напрямки розвитку взаємодії спеціальних підрозділів міліції з іншими службами міліції, державними органами та громадськістю;
- формулюються напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання та практичного здійснення адміністративної діяльності спеціальними підрозділами міліції.

**Об'єкт дослідження** становлять суспільні відносини у сфері адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові основи діяльності спеціальних підрозділів міліції

*Методи дослідження.* Для досягнення поставленої мети використовувався загальний діалектичний метод наукового пізнання та окремі спеціальні методи. Зокрема: історико-правовий метод дозволив показати розвиток і становлення спеціальних підрозділів міліції (підрозділ 1.1), витоки і розвиток нормативно-правових актів, які регулюють їх діяльність (розділ 1); порівняльно-правовий метод застосовувався в процесі порівняння нормативно-правових актів і практики їх використання в діяльності спеціальних підрозділів міліції, що дозволило внести пропозиції з удосконалення нормативно-правової бази (розділ 1); системно-структурний метод застосовувався при дослідженні принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, їх функціональної і організаційної структур (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2), а логіко-семантичний метод дозволив поглибити їх понятійний апарат. При вирішенні інших завдань дослідження застосовувалися соціологічні методи: спостереження, анкетування тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що ця робота є одним з перших в Україні монографічних досліджень, в якому здійснено комплексний аналіз змісту адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції та визначено шляхи її вдосконалення.

До найбільш вагомих і значимих результатів, які характеризують особистий внесок в розробку зазначеної проблеми, належать:

- уперше визначено поняття адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції на підставі сформульованих рис цієї діяльності. Під адміністративною діяльністю спеціальних підрозділів міліції розуміють урегульовану адміністративно-правовими нормами виконавчо-владну, розпорядчу діяльність, яка спрямована, з одного боку, на забезпечення виконання поставлених перед цими підрозділами правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, їх охорону та захист, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, з іншого – на упорядкування внутрішньо-системних відносин, які виникають з питань організації самої системи спеціальних підрозділів міліції, забезпечення необхідних умов її функціонування;
- удосконалено визначення принципів адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, які відображають зміст цієї діяльності. Від загальних принципів адміністративної діяльності запропоновані відрізняються: а) принципом взаємозв'язку та взаєобумовленості мети і завдань адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції; б) принципами їх оперативно-службової діяльності;
- дістало подальшого розвитку визначення особливостей нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, а саме: а) існування трьох груп

правових норм, якими врегульовано діяльність спеціальних підрозділів міліції; б) перевага відомчих нормативно-правових актів у системі правового регулювання діяльності;

– дістав подальшого розвитку історико-правовий аналіз становлення та розвитку спеціальних підрозділів міліції, який надав можливість визначити, що статус цих підрозділів постійно змінювався у напрямку поступового набуття ними повноважень з виконання завдань щодо охорони громадського порядку, пов'язаних із підвищеною небезпекою, у зв'язку з чим постійно удосконалювались форми та методи їх діяльності;

– дістало подальшого розвитку положення про форми адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції. На відміну від розроблених раніше теорією адміністративного права положень про правові та організаційні форми, форми адміністративної діяльності спеціальної міліції автором конкретизовані. Пріоритетними визначені адміністративні договори;

– дістало подальший розвиток положення про особливості застосування адміністративного примусу в адміністративній діяльності спеціальних підрозділів міліції, а саме: а) працівники спеціальних підрозділів міліції не мають права застосовувати заходи адміністративної відповідальності; б) покладені на ці підрозділи повноваження обумовлюють використання переважно заходів адміністративного припинення, у тому числі спеціального призначення;

– дістало подальшого розвитку положення про засоби забезпечення законності в адміністративній діяльності спеціальних підрозділів міліції. До найбільш дієвих віднесені різні форми контролю;

– удосконалено розуміння форм взаємодії спеціальних підрозділів міліції з іншими службами міліції, а також іншими державними органами та громадськістю.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані і обґрунтовані у дисертації висновки пропозиції та рекомендації можуть бути використані для вдосконалення чинного законодавства України у сфері правового регулювання адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути застосовані у подальшій науковій роботі за напрямками вивчення адміністративно-правових засад діяльності спеціальних підрозділів міліції.

У навчальному процесі матеріали дисертації вже використовуються під час проведення занять з дисциплін “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, спеціальних курсів “Діяльність спеціальних підрозділів міліції”, “Діяльність Державної служби охорони при МВС України та транспортної міліції”, “Діяльність міліції громадської безпеки в надзвичайних умовах”.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на спільних засіданнях кафедр адміністративної діяльності органів внутрішніх справ та кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Харківського національного університету внутрішніх справ.

Результати дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичній конференції “Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України” (м. Харків, 2004 р.) , науково-практичній конференції “Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених” (м. Харків, 2004 р.), симпозіуму професорсько-викладацького складу ВНЗ МВС України “Адміністративне право і адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України” (м. Сімферополь, 2005), науково-практичної конференції “Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки” (м. Харків, 2006 р.), науково-практичному семінарі “Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах” (м. Харків, 2007).

**Публікації.** За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 5 наукових статей у фахових виданнях та 5 тез доповідей (повідомлень) на науково-практичних конференціях і семінарах.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, додатків і списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 231 сторінка; список використаних джерел – 20 сторінок (229 найменувань).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

**Розділ I “Загальні засади адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції”** складається з чотирьох підрозділів і присвячений дослідженню історії становлення та розвитку спеціальних підрозділів міліції; структури, принципів, функцій та завдань діяльності спецпідрозділів міліції; питань нормативно-правового забезпечення; адміністративно-правового статусу працівників спеціальних підрозділів міліції.

У підрозділі 1.1. *“Сутність та особливості адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції”* присвячено визначенню поняття адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, досліджується історія становлення та розвитку цих підрозділів.

Спеціальні підрозділи міліції мають свою специфіку, зумовлену завданнями, покладеними на них, що дозволяє розглядати їх як окремий орган (підрозділ) міліції. Ці завдання відрізняються складністю і виконуються в процесі здійснення охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, охорони власності, забезпечення особистої безпеки громадян в умовах підвищеної небезпеки.

Поняття „спеціальні підрозділи міліції” досліджено з точки зору виду державної діяльності, з організаційно-управлінських позицій. Зроблено висновок про регулювання правового статусу цієї служби різними галузями права. З огляду на державний характер діяльності спеціальних підрозділів міліції їх можна уявити як складову частину служби в органах внутрішніх справ, яка має забезпечити вирішення комплексу завдань щодо охорони правопорядку на території України. З позиції організаційно-управлінської поняття „спеціальні підрозділи міліції” розкривається як сукупність підрозділів у структурі МВС України.

Здійснено історико-правовий аналіз створення та розвитку слідуючих спеціальних підрозділів міліції: підрозділу міліції особливого призначення “Беркут”; спеціального загону особливого призначення при Департаменті ДАІ МВС України “Кобра”; спеціального підрозділу судової міліції “Грифон”; підрозділу міліції охорони “Титан”.

Проведений аналіз показав необхідність формування у системі державних органів спеціальних підрозділів, до основних повноважень яких належить охорона громадського порядку та громадської безпеки, здійснювана в умовах підвищеної небезпеки; охорона всіх форм власності та забезпечення особистої безпеки громадян на договірних засадах; забезпечення безпеки та державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників, а також осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та близьких родичів. Встановлено, що протягом існування спеціальних підрозділів міліції їх права та обов'язки постійно змінювалися залежно від трансформації чинників соціально-економічного, політичного та організаційного характеру. Історія становлення спеціальних підрозділів міліції є одночасно історією постійного розвитку та удосконалення форм і методів їх діяльності.

Визначено зміст адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, який складають такі адміністративно-правові відносини: по-перше, відносини всередині підрозділу спеціальних підрозділів міліції, що складаються в процесі організації і практичного вирішення завдань діяльності (відносини, які виникають у процесі визначення штатів, підбору, навчання та розміщення кадрів, планування, організації та практичного забезпечення охорони громадського порядку та безпеки); по-друге, відносини, які виникають під час повсякденної безпосередньої охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки силами і засобами спеціальних підрозділів міліції, тобто зовнішні відносини, зовнішня адміністративна діяльність. Всі ці відносини регулюються нормами адміністративного права і тому є адміністративно-правовими.

Проаналізовано характерні риси та особливості адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції. Головною є організаційно-розпорядчий характер цієї діяльності. Характерними рисами адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції визначені: державно-владний і

організаційний характер, підпорядкованість і підконтрольність у процесі її здійснення відповідним державним органам, законність, профілактична спрямованість.

У підрозділі 1.2. *“Місце спеціальних підрозділів міліції в системі МВС України”* проаналізовано термін “система” та близький до нього за змістом термін “структура”, визначені принципи та функції діяльності спеціальних підрозділів міліції, з’ясовано основні завдання діяльності.

Організаційна структура спеціальних підрозділів міліції – це цілісна сукупність самостійних елементів, що перебувають у різних зв'язках між собою та наділені необхідною компетенцією для здійснення певних управлінських функцій, спільну мету і мають визначені чинним законодавством завдання. При цьому кожен її елемент має свої завдання і поставлену перед ним мету. Такими елементами постають окремі спеціальні підрозділи міліції.

Принципи діяльності цих підрозділів міліції класифіковано на загальні, відповідні загальним принципам адміністративної діяльності, та спеціальні – принципи оперативно-службової діяльності. Вказана система принципів є погодженою. В ній відтворено: взаємозв'язок та взаємообумовленість мети та завдань діяльності; відсутність протиріч загального та галузевого законодавства, норми яких регламентують адміністративну діяльність спеціальних підрозділів міліції; невідворотність відповідальності.

Принципи діяльності спеціальних підрозділів міліції реалізуються через функції та завдання, які покладаються на підрозділи. Під функціями спеціальних підрозділів міліції розуміються основні напрямки чи види необхідної діяльності, які визначені об'єктивними потребами громадського життя й відбивають їх сутність і соціальне призначення.

Аналіз основних функцій та завдань, покладених на спеціальні підрозділи міліції, дозволив зробити висновок, що їх діяльність цілеспрямована і відповідає основним напрямкам діяльності органів внутрішніх справ – адміністративному, профілактичному, оперативно-розшуковому та охоронному.

У підрозділі 1.3. *“Нормативно-правове забезпечення діяльності спеціальних підрозділів міліції”* обґрунтовано, що дослідження питань нормативно-правового забезпечення діяльності спеціальних підрозділів міліції передбачає, перш за все, з'ясування кола відповідних суспільних відносин, тобто визначення предмета правового регулювання. Ним охоплюються суспільні відносини у сфері громадського порядку, які об'єктивно, за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і в даних умовах функціонування спеціальних підрозділів міліції потребують такого впливу, здійснюваного за допомогою юридичних норм та інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання діяльності цих підрозділів. Основна кількість правових норм, які регулюють діяльність спеціальних підрозділів міліції, міститься у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України. Звертається увага на недосконалість цих актів та запропоновані відповідні напрямки їх удосконалення.

Підрозділ 1.4. *“Адміністративно-правовий статус працівника спеціального підрозділу міліції”* присвячено визначенню вихідних теоретичних положень щодо юридичної природи, змісту феномену правового статусу, розглянуто систему правових статусів індивіда, визначено місце в ній адміністративно-правового статусу працівника спеціального підрозділу міліції.

Адміністративно-правовий статус працівника спеціального підрозділу міліції є спеціальною категорією щодо загального правового статусу та адміністративно-правового статусу державного службовця. До його структурних елементів віднесені обов’язки, права та правову відповідальність. Адміністративно-правовий статус працівника спеціального підрозділу міліції спирається на статус особи в суспільстві. Особливістю правового статусу працівника спеціального підрозділу міліції названо відсутність сфери неврегульованих правом повноважень.

В адміністративно-правовому статусі працівника спеціального підрозділу міліції виділено дві групи характерних рис, які виділяють його серед правових статусів інших суб’єктів права. До першої входять властивості всього статусу в цілому – стабільність, похідність адміністративно-правового статусу працівника спеціального підрозділу міліції від правового статусу міліції, рівність для всього особового складу міліції і наявність спеціальної адміністративної правосуб’єктності як необхідної передумови виникнення статусу працівника спеціального підрозділу міліції. Другу групу складають особливості, що характеризують лише окремі елементи статусу (обов’язки, права тощо).

З метою з’ясування особливостей обов’язків та прав працівника спеціального підрозділу міліції здійснено їх класифікацію.

Зазначено, що до працівника спеціального підрозділу міліції можуть бути застосовані заходи всіх традиційних видів юридичної відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової, матеріальної, кримінальної. Звернуто увагу на специфіку адміністративної і дисциплінарної відповідальності працівників спепідрозділів.

**Розділ II “Організація діяльності спеціальних підрозділів міліції”** містить чотири підрозділи, в яких здійснюється аналіз форм та методів адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, проблем забезпечення законності в їх адміністративній діяльності та взаємодії цих підрозділів міліції з іншими службами міліції, державними органами, громадськістю.

У підрозділі 2.1. *“Форми адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції”* розглядається поняття форм адміністративної діяльності, аналізуються та визначаються їх види.

Узагальнивши різні погляди вчених щодо визначення поняття форм діяльності, їх поділено на дві групи. До першої віднесені погляди, в яких під формами адміністративної діяльності взагалі розуміють зовнішній вигляд управлінських дій. До другої, більш численної групи, – погляди, які форми адміністративної діяльності визначають як зовнішнє вираження однорідних дій. При цьому в обох випадках форми адміністративної діяльності пов’язані зі здійсненням дій: управлінських або

конкретних однорідних. Підтримано позицію тих науковців, які розуміють конкретно однорідні дії як такі, що мають управлінський характер та спрямовані на реалізацію власних повноважень у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Робиться висновок, що форми адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції – це зовнішнє вираження конкретних однорідних дій підрозділів, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки.

В роботі виділені дві форми адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції: правові та організаційні. Зазначається, що форми адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції мають використовуватися з дотриманням таких вимог: не повинні виходити за межі режиму законності; мають відповідати компетенції органу чи підрозділу (посадової особи) внутрішніх справ, змісту і характеру вирішуваних питань; сприяти досягненню мети адміністративної діяльності; враховувати особливості конкретного об'єкта адміністративної діяльності. Особлива увага приділена укладенню адміністративних договорів тому, що діяльність спецпідрозділів базується, в багатьох, на договірній основі.

У підрозділі 2.2. *“Методи адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції”* визначаються сутність та види методів адміністративної діяльності, які застосовуються спеціальними підрозділами міліції з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

В результаті аналізу характерних рис методів адміністративної діяльності спецпідрозділів міліції зроблено ряд висновків: перш за все, зазначені методи виражають зв'язок суб'єкта адміністративної діяльності з її об'єктом; методи – це засоби здійснення керуючого впливу суб'єкта на об'єкт управління, вони є засобами впорядкування, організації процесів, що відбуваються у сфері адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, прийомами, за допомогою яких досягається мета такої діяльності; методи становлять найбільш активний елемент в адміністративній діяльності міліції; мають альтернативний характер. Незалежно від змісту й спрямованості методам адміністративної діяльності спецпідрозділів міліції властиві організаційна форма, під якою розуміється вид впливу, тобто управлінсько-розпорядчі приписи (наказ, вимога, дозвіл та ін.); характер впливу (безпосередній вплив, непрямий вплив за допомогою створення стимулюючих умов або обмежувальних умов); засіб впливу (одноособовий, колегіальний, колективний); термін впливу (короткострокові і довгострокові); наявність тактичного й стратегічного характеру.

Основними методами адміністративної діяльності спецпідрозділів міліції визначені переконання й примус. Значну увагу в роботі приділено аналізу сутності, властивостей та видів адміністративного примусу. Зроблено висновок, що його складають три види заходів: попереджувальні, заходи припинення і адміністративні стягнення. Здійснено класифікацію заходів примусу залежно від їх характеру:

психічний, матеріальний або фізичний вплив на свідомість і поведінку особи. Відмічено, що працівники спеціальних підрозділів міліції у своїй діяльності не застосовують адміністративні стягнення до правопорушників.

У підрозділі 2.3. *“Забезпечення законності в діяльності спеціальних підрозділів міліції”* розглядаються наукові підходи щодо визначення поняття “законність” та формулюється поняття законності в діяльності спеціальних підрозділів міліції.

Основним засобом забезпечення законності визначено контроль. Напрямами контролю названі: контроль за своєчасним та доброякісним виконанням службових обов’язків працівниками спеціальних підрозділів міліції; контроль за раціональним розподілом та використанням фінансових, матеріальних, трудових ресурсів, дотриманням режиму економії; контроль за законністю та доцільністю рішень, які приймаються МВС України та посадовими особами; контроль за підбором та розстановкою кадрів, покращенням рівня їх професійної підготовки; контроль за дотриманням прав, свобод і законних інтересів громадян в процесі виконання покладених на них обов’язків; контроль за формами й методами здійснення службових повноважень.

Важливими формами реалізації законності в діяльності спеціальних підрозділів міліції визначено: здійснення нагляду за виконанням працівниками спеціальних підрозділів міліції законів і інших нормативних актів, що регулюють їх діяльність; точне виконання і дотримання співробітниками спеціальних підрозділів міліції правових актів, що регулюють застосування методів адміністративного впливу; дотримання службової дисципліни та принципу законності, виконання вимог Присяги, статутів і наказів, сприяння начальникові в зміцненні дисципліни.

У підрозділі 2.4. *“Взаємодія спеціальних підрозділів міліції з іншими службами міліції, державними органами та громадськістю”* здійснюється аналіз особливостей такої взаємодії за напрямками діяльності спеціальних підрозділів міліції.

Найбільш широка сфера взаємодії спеціальних підрозділів міліції з державними органами та органами місцевого самоврядування, а також з громадськими формуваннями відбувається в процесі здійснення адміністративних функцій.

Доведено, що взаємодія спеціальних підрозділів міліції і населення здійснюється переважно в рамках адміністративно-правових інститутів, регламентується нормами адміністративного права та розглядається як категорія адміністративно-правового плану (характер двосторонніх відносин, проведення спільних профілактичних та оперативно-службових заходів, спільне планування). Доводиться необхідність виділення наступних форм взаємодії спеціальних підрозділів міліції з іншими правоохоронними органами та підприємствами, а також державними органами та населенням: спільна діяльність (проведення заходів правоохоронної спрямованості); надання взаємодопомоги та підтримки один одному; обмін інформацією з питань попередження та

припинення злочинів та правопорушень, охорони всіх форм власності та забезпечення особистої безпеки громадян.

## **ВИСНОВКИ**

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань, автором сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання та практичної реалізації повноважень в адміністративній діяльності спеціальних підрозділів міліції щодо захисту прав і свобод громадян. Основні з них такі:

1. Рисами адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції названо: державно-владний і організаційний характер, підпорядкованість і підконтрольність у процесі її здійснення відповідним державним органам, законність, профілактична спрямованість.
2. Під принципами діяльності спеціальних підрозділів міліції, слід розуміти основні положення, які відповідають закономірностям розвитку суспільства і цілям діяльності системи державного управління, на засадах яких здійснюється адміністративна діяльність спеціальних підрозділів міліції.

В діяльності спеціальних підрозділів міліції діє узгоджена система принципів, які класифікуються на загальні (відповідні загальним принципам адміністративної діяльності), спеціальні (принципи оперативно-службової діяльності). До загальних віднесено:

- а) законність, що означає такий режим адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції, згідно якого спец підрозділи міліції діють тільки у межах та способами, визначені чинним законодавством, а громадяни – так, як законом не заборонено;
- б) взаємозв'язок та взаємообумовленість мети та завдань діяльності;
- в) відсутність протиріч загального та галузевого законодавства, норми яких регламентують адміністративну діяльність спеціальних підрозділів міліції;
- г) невідворотність відповідальності.

До спеціальних віднесено: високу бойову готовність, оперативність, глибоке знання оперативної обстановки на території, що обслуговується, наступність у роботі, найсуворіше додержання законності, пильність, збереження державної й службової таємниці, чітке виконання вимог нормативних актів, ввічливе та поважне ставлення до громадян.

3. До трьох груп правових норм, якими регламентовано адміністративну діяльність спеціальних підрозділів міліції віднесено: а) норми, якими визначено права і свободи громадян; б) заборонні; в) норми, які регламентують організацію діяльності спеціальних підрозділів міліції.
4. Під формами адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції слід розуміється зовнішнє вираження однорідних за своїм характером та правовою природою юридичних та

неюридичних виконавчо-розпорядчих дій, за допомогою яких забезпечуються їх зовнішньо-адміністративна та внутрішньо-організаційна діяльність.

Форми адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції класифіковані на правові та організаційні. Правовими є, насамперед, адміністративні договори. Діяльність спеціального підрозділу міліції охорони “Титан” заснована на адміністративному договорі. Діяльність інших спеціальних підрозділів міліції може здійснюватись на договірній основі у вільний від роботи час.

5. При аналізі методів адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції були проаналізовані методи переконання та примусу. Заходи адміністративного примусу, які використовують працівники спецпідрозділу міліції, наступні:

- адміністративно-запобіжні заходи;
- заходи адміністративного припинення.

6. Забезпечення законності в адміністративній діяльності спеціальних підрозділів міліції – це створення такого правового режиму в суспільстві, при якому вся система спеціальних підрозділів міліції, виконуючи функції щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, захисту об’єктів всіх форм власності від протиправних посягань на договірних засадах та боротьби з іншими правопорушеннями в місцях несення служби, зобов’язана, з одного боку, строго дотримуватися вимог законів, а з іншого боку – вимагати від посадових осіб і громадян безумовного виконання законів і інших законодавчих актів, здійснювати правоохоронні і правозастосовчі заходи з метою зміцнення правопорядку в державі.

7. Формами взаємодії спеціальних підрозділів міліції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю в місцях несення служби з іншими службами міліції, державними органами та громадськістю, під час здійснення виконання основних функцій є:

- спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку;
- взаємний обмін інформацією про проведену роботу ;
- планування спільних заходів;
- інструктаж і навчання суб’єктів взаємодії формам і методам боротьби з правопорушеннями, а саме стосовно охорони громадського порядку та громадської безпеки, охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян;
- проведення з взаємодіючими суб’єктами спільних заходів щодо адміністративно-правової охорони майна всіх форм власності та забезпечення особистої безпеки особи, а також громадського порядку в цілому;
- надання суб’єктам взаємодії методичної допомоги в плануванні й обліку їхньої роботи;
- обмін позитивним досвідом роботи з попередження та профілактики правопорушень стосовно охорони громадського порядку, громадської безпеки, охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян.

8. З метою вдосконалення адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції запропоновані заходи, які згруповані у три групи: організаційні, нормативні, перспективні.

*Організаційні заходи:* потребує створення в структурі Департаменту громадської безпеки МВС України Управління спеціальними підрозділами, яке б здійснювало удосконалення структури, організаційних основ, форм та методів роботи спеціальних підрозділів міліції щодо охорони громадського порядку та безпеки, підвищення ефективності їх роботи по боротьбі зі злочинністю, захисту прав та свобод громадян. Управлінню доцільно підпорядкувати підрозділ міліції особливого призначення “Беркут” та спеціальний підрозділ судової міліції “Грифон”, а також здійснити внутрішній поділ за напрямками виконання завдань та функцій.

*Нормативні заходи:*

- закріплення спеціальних принципів шляхом внесення доповнень до наказів МВС України: від 18.05.2004 р. № 529 “Про затвердження Положення про підрозділ міліції особливого призначення “Беркут””, від 19.11.2003 року № 1390 “Про затвердження Положення про спеціальні підрозділи судової міліції “Грифон”, від 25 листопада 2003 р. № 1432 “Про затвердження Положення про спеціальні підрозділи міліції охорони “Титан””, від 23.03 1998 р. № 193 “Про затвердження Положення про окремий спеціалізований батальйон дорожньо-патрульної служби особливого призначення „Кобра” при ДДАІ МВС України”.
- з метою забезпечення об’єктивності та законності у прийнятті рішень щодо застосування заходів безпеки до осіб, які приймають участь у кримінальному судочинстві, доцільно внести зміни до ч. 3 ст. 52-1 Кримінально-процесуального кодексу України та ч. 2 ст. 22 Закону України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”.

Ч. 3 ст. 52-1 КПК України “Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” викласти в такій редакції: “Орган дізнання, слідчий, прокурор, одержавши заяву чи повідомлення про загрозу безпеці особи, зазначеної у частині другій цієї статті, зобов’язаний перевірити цю заяву (повідомлення) і в строк не більше ніж три доби, а у невідкладних випадках – негайно винести подання і матеріали справи до суду про застосування або відмову в застосуванні заходів безпеки”.

Ч. 2 ст. 22 Закону України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” викласти таким чином: “Орган, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, дізнання, слідчий, прокурор, одержавши заяву або повідомлення про загрозу безпеці особи, зазначеної у статті 2 цього Закону, зобов’язаний перевірити цю заяву (повідомлення) і в строк не більше трьох діб, а у невідкладних випадках – негайно винести подання і матеріали справи до суду про застосування або відмову в застосуванні заходів безпеки”;

- потребує змін Закон України “Про міліцію” в частині розширення повноважень працівників міліції, а також працівників спеціальних підрозділів міліції щодо безперешкодного входження на земельні

ділянки, в жилі та інші приміщення громадян. На думку автора пп. “б” п. 15 ст. 11 зазначеного Закону необхідно викласти в такій редакції: “на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян у разі переслідування злочинця або припинення правопорушення, що загрожує життю і здоров’ю громадян або посягає на громадську безпеку”;

– абзац другий частини першої ст.7 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України доцільно викласти у такій редакції: „неухильно дотримуватися вимог Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативних актів, Присяги працівника органів внутрішніх справ України, наказів та розпоряджень начальників”;

– на підставі аналізу практики реалізації спеціальними підрозділами міліції власних повноважень визначено, що спеціальний підрозділ судової міліції “Трифон” найчастіше взаємодіє із судовими розпорядниками. В практичній діяльності постають проблеми складання протоколів судовими розпорядниками про адміністративне правопорушення за ст.. 185-3 КУпАП. Вважаємо за необхідне запропонувати зміни до п. 7 ст.. 255 КУпАП “Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення” та викласти його у такій редакції: “7) секретар судового засідання, секретар суду, старші судові розпорядники та судові розпорядники (статті 185-3, 185-5, частина перша статті 185-6)”.

*Перспективні заходи:*

- чітке визначення правового положення спеціальних підрозділів міліції в проекті Закону України “Про органи внутрішніх справ”;
- розробка проектів Законів України “Про охорону громадського порядку” та “Про профілактику правопорушень” та їх прийняття.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Шатрава С.О. Адміністративно-правовий статус працівника спеціального підрозділу міліції // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 170 – 176.
2. Шатрава С.О. Спеціальні підрозділи міліції: їх система та основні функції // Науковий журнал “Право і безпека”, Національний університет внутрішніх справа. – 2004. – Т.3. – № 4. – С. 109-111
3. Шатрава С.О. Принципи діяльності спеціальних підрозділів міліції: поняття, види та їх реалізація // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць – Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2005. – № 1 (23). – С. 215 – 222.
4. Шатрава С.О. Нормативно-правове регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 162 – 169.

5. Шатрава С.О. Історико-правовий аспект створення та розвитку спеціальних підрозділів міліції // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2006. – Вип. 33. – С. 254 –262.
6. Шатрава С.О. Завдання та функції спеціального підрозділу судової міліції “Трифон” // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 163 – 165.
7. Шатрава С.О. Питання діяльності спеціальних підрозділів міліції// Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 19 – 21.
8. Шатрава С.О. Організаційні засади діяльності підрозділу міліції особового призначення “Беркут” // Адміністративне право і адміністративна діяльність ОВС України. Матеріали симпозиуму професорсько-викладацького складу ВНЗ МВС України у рамках IV Національної науково-теоретичної конференції “Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” 20-22 травня 2005 року. – Харків: Вид-во НУВС, 2005. – С. 130 – 136.
9. Шатрава С.О. Форми спільної діяльності спеціального підрозділу судової міліції “Трифон” з суб’єктами правоохоронної діяльності // Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки: матеріали науково-практичної конференції. Харків, 17 березня 2006 р.: Вид-во ХНУВС, 2006. – С. 82 – 87.
10. Шатрава С.О. Взаємодія спеціальних підрозділів міліції з громадськістю // Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах: матеріали науково-практичної конференції. Харків, 29 березня 2007р.: Вид-во ХНУВС, 2007. – С. 108 – 110.

## АНОТАЦІЇ

**Шатрава С.О.** Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків 2007.

Дисертацію присвячено аналізу сутності, змісту та порядку здійснення адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції. Сформульовано загальнотеоретичні засади здійснення спеціальними підрозділами міліції своєї діяльності: принципи, функції, завдання їх діяльності, форми та методи. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення діяльності спеціальних підрозділів міліції. Досліджено адміністративно-правовий статус працівників спеціальних підрозділів міліції. Проведений змістовний аналіз підстав взаємодії спеціальних підрозділів міліції з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, а також населенням

стосовно профілактики правопорушень, а також забезпечення законності в діяльності спеціальних підрозділів міліції.

Сформульовано конкретні пропозиції і рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративно-правових засад діяльності спеціальних підрозділів міліції стосовно охорони громадського порядку та громадської безпеки..

**Ключеві слова:** спеціальні підрозділи міліції, адміністративно-правовий статус, правове регулювання, форми, методи, законність, взаємодія.

**Шатрава С.А.** Административно-правовые основы деятельности специальных подразделений милиции. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2007.

Диссертация посвящена анализу административно-правовых основ деятельности специальных подразделений милиции по осуществлению охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны всех форм собственности и обеспечения личной безопасности граждан, которые принимают участие в уголовном судопроизводстве, осуществляемое в условиях изменения содержания и характера деятельности государственных органов в связи с необходимостью обеспечения в соответствии с конституцией Украины приоритета прав и свобод граждан.

В работе анализируются закономерности становления и развития специальных подразделений милиции в историческом аспекте. Особое внимание уделено вопросам, связанным с особенностями правового регулирования деятельности специальных подразделений милиции. Исследована этимология понятия правовой статус, обобщено его понимание в науке и практике. Сформулировано понятие, определены структура и особенности административно-правового статуса работника специального подразделения милиции. Установлено, что составляющими указанного статуса являются обязанности, права и правовая ответственность, которые регулируются административно-правовыми нормами. Также нашло отражение исследование основных форм и методов деятельности специальных подразделений милиции.

Кроме того исследованы проблемы взаимодействия специальных подразделений милиции с государственными органами и органами местного самоуправления, а также с населением по осуществлению охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны всех форм собственности и обеспечения личной безопасности граждан, которые принимают участие в уголовном судопроизводстве. В работе отражены проблемы взаимоотношений специальных подразделений милиции со средствами массовой информации, выделена значимость последних в исследуемой сфере. Оценены существующие и разработаны собственные положения относительно

улучшения механизмов изучения и формирования общественного мнения подразделениями специальных подразделений милиции.

Также соискателем были проанализированы наиболее важные формы реализации законности в деятельности специальных подразделений милиции. Отмечается, что основным способом обеспечения законности является контроль. При этом автор большое внимание уделяет общественному контролю, который рассматривается как функциональный канал более широкого участия населения в управлении делами общества и государства. Дается анализ субъектов, которые осуществляют общественный контроль за деятельностью специальных подразделений милиции. Подчеркивается профилактическая направленность и результативность данного вида контроля.

Сформулированы конкретные предложения и рекомендации по усовершенствованию административно-правовых основ деятельности специальных подразделений милиции.

**Ключевые слова:** специальные подразделения милиции, административно-правовой статус, правовое регулирование, формы, методы, законность, взаимодействие.

**Shatrava S.O.** Administrative and Legal Grounds of Police Social Units' Activity. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2007.

Thesis is devoted to the analysis of administrative and legal grounds of police special units' activity. Historical and legal analysis of special police units' formation and development was realized. Theoretical grounds of realizing the activity by special police units were formulated, namely: principles, functions, tasks of their activity, forms and methods. Normative and legal guaranteeing of special police units' activity was analyzed. Administrative and legal status of special police units' employees was researched. Detailed analysis of the reasons of cooperation between police, other state bodies, local government and public in the field of crime prevention and law guaranteeing in the activity of special police units was conducted.

Specific propositions and recommendations directed on administrative and legal grounds of police special units' activity improvement as for protection of public order and public security are formulated.

**Key words:** police special units, administrative and legal status, legal regulation, forms, methods, law, cooperation.