

УДК 342.951:351.74

О.О. МАРКОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК УЧАСНИКИ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН В СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ключові слова: міліція громадської безпеки, батальйон патрульної служби, договір охорони громадського порядку

У зв'язку з демократизацією відносин в діяльності органів внутрішніх справ, зокрема в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, стає актуальнішим використання органами внутрішніх справ договорів. Як на практиці, так і в теорії інтерес серед науковців викликає питання, пов'язане з участю органів внутрішніх справ в договірних відносинах: як сторони, підписанта і виконавця.

Науковим розробкам щодо функціонування органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку присвячені роботи таких фахівців, як А.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Є.О. Безсмертного, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, В.К. Колпакова, О.П. Коренева та інших.

Договірні відносини за участю органів внутрішніх справ досліджувалися в дисертаціях А.А. Абдурахманова, О.А. Баніної, А.В. Афанасьєва, М.Г. Маркова, А.Н. Міронова, проте нагальною залишається потреба в дослідженні і характеристиці органів внутрішніх справ як учасників договірних відносин, оскільки недостатньо досліджено нормативно-правове регулювання договірних відносин органів внутрішніх справ, зокрема міліції громадської безпеки, як одного із провідних суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Метою статті є підвищення ефективності правового регулювання договірних відносин за участю

органів внутрішніх справ. Для досягнення мети поставлене завдання: дослідити та проаналізувати правове регулювання можливості органів внутрішніх справ виступати учасником в договорі охорони громадського порядку.

Здатність органів внутрішніх справ виступати учасником в договорі зумовлюється особливістю їх правового статусу, функціями та завданнями, які вони виконують, реалізуючи свої повноваження. Із здатністю органу до договору пов'язується можливість бути учасником в договорі [1]. Повноваження виступати учасником в договорі має бути передбачене в нормах законодавства.

Аналізуючи ст.10 п.27 Закону України «Про міліцію», було встановлено, що законодавець наділяє органи внутрішніх справ дискреційними повноваженнями, оскільки пряма вказівка на можливість використовувати договір для врегулювання відносин, що виникають при забезпеченні охорони громадського порядку відсутня, тому вони діють на власний розсуд, але в інтересах держави та суспільства, оскільки на їх волю, впливає зовнішній фактор – необхідність діяти певним чином відповідно до функцій та завдань, передбачених Законом України «Про міліцію» [2].

Одним із учасників договору охорони громадського порядку під час проведення масових заходів є органи внутрішніх справ, які беруть участь в договорі опосередковано через створений ним підрозділ, у нашому випадку мова йде про підрозділ міліції громадської безпеки.

На сьогоднішній день діяльність міліції громадської безпеки регулюється такими нормативно-правовими актами, в основному підзаконними актами (положеннями, наказами МВС, інструкціями) – накази МВС від 28.07.1994 р. № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України», від 23.01.2010 р. № 16 «Положення про стройовий підрозділ патрульної служби МВС України», від 30.09.2008 р. № 505 «Про заходи щодо удосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку», від 08.06.2011 р. № 321

«Про затвердження Положення про Департамент охорони громадського порядку Міністерства внутрішніх справ України», від 11.05.2010 р. № 170 «Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпеченні охорони громадського порядку» та інші [4–7].

Як на законодавчому рівні, так і на підзаконному законодавець не надає визначення поняття – міліції громадської безпеки та її структури. Звертаючись до наукових досліджень таких вчених, як, О.С. Доценка, А.П. Головіна, М.В. Корнієнка, М.В. Лошицького, які висвітлювали в своїх роботах питання адміністративно-правового регулювання міліції громадської безпеки, організації, управління, адміністративно-правових відносин органів внутрішніх справ в сфері охорони громадського порядку вирішили, що в статті можна дати поняття, яке запропонував О.С. Доценко в дисертації «Організація управління міліцією громадської безпеки»: міліція громадської безпеки, як галузева підсистема органів внутрішніх справ – це сукупність взаємозалежних підрозділів міліції, що мають закріплені в законі компетенцію і організаційну структуру, функціонують з метою охорони громадського порядку на вулицях і в інших громадських місцях, забезпечення громадської безпеки, надійного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, їх власності від злочинних та інших протиправних зазіхань, своєчасного реагування на зміни оперативної обстановки [3].

Маємо зазначити, що структура міліції громадської безпеки досить часто реформується, згідно із даними Міністерства внутрішніх справ станом на 07.02.2012 р міліція громадської безпеки складається із Департаменту охорони громадського порядку, Департаменту профілактики правопорушень, Управління державної автомобільної інспекції, Відділу ветеринарної міліції [8].

Департамент охорони громадського порядку Міністерства внутрішніх справ України (далі – ДОГП) є структурним підрозділом центрального апарату Міністерства внутріш-

ніх справ України (далі – МВС) та головним підрозділом у структурі МВС з питань охорони громадського порядку та громадської безпеки. ДОГП здійснює контроль за організацією роботи та діяльністю підрозділів патрульної служби, міліції особливого призначення «Беркут», з питань ЄВРО-2012, спеціальних установ та конвойних підрозділів міліції, спеціальних підрозділів судової міліції «Грифон».

Основним завданням ДОГП є охорона громадського порядку та громадської безпеки, захист прав, свобод, законних інтересів і забезпечення безпеки громадян, запобігання правопорушенням та їх припинення [7].

Департамент охорони громадського порядку є комплексним підрозділом, і складається із зазначених лінійних служб, які здійснюють основне завдання органів внутрішніх справ – охорону громадського порядку й громадської безпеки.

Організація охорони громадського порядку органів внутрішніх справ спирається на систему її підрозділів, які перебувають між собою у певному зв'язку, що базується на підпорядкуванні нижчих апаратів вищим, координації й взаємозв'язку з іншими службами органів внутрішніх справ. *Вищою ланкою* є Департамент охорони громадського порядку, яке здійснює в межах своєї компетенції загальне керівництво, забезпечує управління діяльністю всіх нижчих апаратів. *Друга ланка* охоплює апарати охорони громадського порядку УМВС (ГУМВС) в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. *Третю ланку* становлять підрозділи в міських, районних відділах внутрішніх справ, відділи (сектори) громадської безпеки міських управлінь, міських, районних органів внутрішніх справ (далі – міськрайоргани) [9, с.275–277].

Відповідно до п.27 ст.10 Закону України «Про міліцію» законодавець встановлює, що обов'язком міліції є забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти фізичних та юридичних осіб.

Для того, щоб проаналізувати і дослідити органи внутрішніх справ як учасника в дого-

вірних відносинах охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти фізичних та юридичних осіб, ми вирішили взяти за приклад структуру міліції громадської безпеки на містах. Структура міліції громадської безпеки на містах має відповідати штатній структурі, яка розробляється і затверджується Міністерством внутрішніх справ, і направляється до областей, АРК. На основі цієї штатної структури начальником обласного управління міністерства внутрішніх справ розробляється і затверджується наказом штатна структура області, і лише після цього направляється на міста (міськрайлінооргани) і вже в містах на основі обласної штатної структури начальником міського управління міністерства внутрішніх справ розробляється і затверджується наказом штатна структура міліції громадської безпеки.

В основному на містах охорону громадського порядку здійснює сектор організації охорони громадського порядку (СООП) і батальйон патрульної служби (БПС). Вони входять у відділ громадської безпеки (ВГБ) – який підпорядкований заступнику начальника міського управління – начальнику міліції громадської безпеки. ВГБ – очолює начальник ВГБ – заступник начальника ВГБ – є одночасно начальником сектору дільничних інспекторів міліції. Відділ громадської безпеки здійснює контроль за заходами, спрямованими на організацію і забезпечення правопорядку і безпеки на вулицях та в інших громадських місцях, під час проведення масово-політичних заходів на території області; організовує проведення відпрацювання територій області з найбільш складною оперативною обстановкою; контролює діяльність підрозділів патрульної служби міліції; забезпечує роботу спеціальних установ міліції щодо забезпечення охорони затриманих і взятих під варту осіб, дотримання їх прав та свобод.

Відповідно до повноважень міліції громадської безпеки, визначаємо функції, тому що успіх її діяльності значною мірою визначається саме тим, як реалізуються покладені на

неї функції. Варто погодитися із твердженням О.В. Перевозчикова і В.Ф. Сухарева про те, що ланцюг «цілі-задачі-функції», підлеглі філософському закону переходу від загального до часткового підпорядкованих, при якому часткове не може виходити за рамки загального [10, с.4].

Звідси випливає, що міліція громадської безпеки може здійснювати лише ті функції, що безпосередньо впливають з покладених на неї завдань, на виконання яких тією чи іншою мірою спрямована діяльність усіх служб і підрозділів. Виділимо покладені на міліцію громадської безпеки завдання і віднесемо до них законодавчо встановлені функції.

Найважливішими функціями міліції громадської безпеки є охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в тому числі під час проведення масових заходів. Ці функції визначальні для міліції громадської безпеки у системі органів внутрішніх справ і закріплені в Законі України «Про міліцію», зокрема в ст.10 п.27 [3].

Згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ від 30.09.2008 р. № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку», командирам окремих підрозділів патрульної служби дозволяється укладати договори про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, за кошти організацій або осіб, які їх проводять. Вказані договори мають узгоджуватися з підрозділами боротьби з організованою злочинністю, економічною злочинністю, фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, керівництвом УМВС.

З даного положення витікає, що командир батальйону окремих підрозділів патрульної служби має повноваження укладати та підписувати договір [6]. У даному випадку стороною в договорі є батальйон окремих підрозділів патрульної служби в особі командира батальйону окремих підрозділів патрульної служби.

Безпосередніми виконавцями умов договору є патрульно-постові наряди міліції відпо-

відно до п.кї» ч.1 ст.24 Статуту патрульно-постової служби. Патрульні і постові наряди зобов'язані забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, що входять як умови договору, про який йдеться мова, які уточнюють ці обов'язки [1].

В залежності від таких умов: як масштаб запланованого масового заходу, необхідна кількість особового складу працівників органів внутрішніх справ, які залучаються до охорони громадського порядку, учасником в договірних відносинах охорони громадського порядку може бути начальник УМВС міста, начальник УМВС області, а відповідно стороною є міське, обласне Управління внутрішніх справ в особі начальника. В даному випадку безпосередніми виконавцями договору є не тільки патрульно-постова служба, але й «Беркут», управління по боротьбі з організованою злочинністю та інші органи відповідно до наказу № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» [6].

Начальник УМВС міста чи області, командир батальйону патрульної служби можуть залучати до виконання договору як виконавців – особистий склад працівників внутрішніх військ МВС на підставі запиту. До участі в цій відповідальній роботі залучаються практично всі основні служби органів внутрішніх справ. Начальник може залучати службу карного розшуку та боротьби з економічними злочинами, службу у справах неповнолітніх, дорожньо-патрульна служба, органи державного пожежного нагляду та ін.

Кожна із них покликана вирішувати специфічні, притаманні їй однієї задачі, проте всі вони задіяні для виконання одного основного завдання – охорони громадського порядку і безпеки при проведенні масових заходів.

Типові права і обов'язки органів внутрішніх справ закріплені в наказі МВС від 11.05.2010 р. № 170 «Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпеченні

охорони громадського порядку» [11]. Враховуючи правову природу органів внутрішніх справ, вважаємо, що правильніше говорити про право-обов'язок органу, які в договорі відображаються як умови договору.

Отже, з вищевикладеного зробимо наступні висновки:

Наведена структура міліції громадської безпеки, яка дозволяє нам відслідкувати напрямки діяльності, а також відповідність функцій і завдань даного органу компетенції і повноважень, які вони виконують. Зокрема, вбачається з проведеного аналізу, що на законодавчому рівні закріплюється загальна можливість органів внутрішніх справ приймати участь у відносинах на договірних засадах, а на підзаконному рівні уточнюється можливість міліції громадської безпеки реалізовувати повноваження на укладання договору на охорону громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру.

При цьому умови цього договору є формативними варіаціями повноважень (право-обов'язків) закріплених у підзаконних нормативно-правових актах. Органи внутрішніх справ в договорі охорони громадського порядку розподілені на сторони, підписантів та виконавців. Вбачаємо необхідним розроблення і прийняття Положення «Про міліцію громадської безпеки», в якому буде визначатися поняття, структуру і повноваження міліції громадської безпеки в договірних відносинах. В даному договорі органи внутрішніх справ виступають стороною не прямо, а опосередковано через підрозділ міліції громадської безпеки.

Викладені в статті положення дозволять нам в подальшому здійснювати дослідження в даному напрямку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Завальна Ж. В. Вимоги щодо чинності адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 56–58.

2. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 10.

3. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: дис. ... кандидата юрид. наук / Доценко О. С. ; Нац. акад. внутр. справ. – Х., 2003. – С. 201.

4. Наказ МВС України «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» : від 28.07.1994 р., № 404.

5. Наказ МВС України «Положення про стройовий підрозділ патрульної служби МВС України» : від 23.01.2010 р., № 16.

6. Наказ МВС України «Про заходи щодо удосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» : від 30.09.2008 р., № 505.

7. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про Департамент охорони гро-

мадського порядку Міністерства внутрішніх справ України» : від 08.06.2011 р., № 321.

8. Структура Міністерства внутрішніх справ станом на 07.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>.

9. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во У-ту внутр. справ ; Еспада, 2008. – С. 275–277.

10. Перевозчиков О. В. Цели, задачи и функции органов внутренних дел : лекция / О. В. Перевозчиков, В. Ф. Сухарев. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 125 с.

11. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпеченні охорони громадського порядку» : від 11.05.2010 р., № 170.

Маркова О. О. Органи внутрішніх справ як учасники договірних відносин в сфері охорони громадського порядку / О. О. Маркова // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 606–610 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12moogp.pdf>

Проведено дослідження участі органів внутрішніх справ як сторони, підписанта і виконавця в договорі охорони громадського порядку під час проведення масового заходу. Проаналізовано норми діючого законодавства на предмет закріплення можливості органів внутрішніх справ виступати учасником в даному договорі.

Маркова Е.О. Органы внутренних дел как участники договорных отношений в сфере охраны общественного порядка

Проведено исследование участия органов внутренних дел в договоре охраны общественного порядка во время проведения массового мероприятия. Проанализированы нормы действующего законодательства на предмет закрепления возможности органов внутренних дел выступать участником в данном договоре.

Markova E.O. Law-Enforcement Bodies as Participants of Contractual Relations in an Orb of Guards of a Public Order

The participation of internal affairs bodies in the agreement of public law enforcement during the lead through of popular measures is investigated. The norms of legislation are analyzed for the purpose fixing of possibility of internal affairs bodies to agree party of a contract.