

УДК 351.742

О.В. Лавніченко, В.В. Єманов

Академія Внутрішніх військ МВС України

ПОНЯТТЯ І ВИДИ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОVKИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ОБСТАВИНИ, ЩО ОБУМОВЛЮЮТЬ ЇЇ УСКЛАДНЕННЯ

Наведено обґрунтування понять і видів оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки та запропоновано перелік обставин, що обумовлюють її ускладнення.

Ключові слова: оперативна обстановка, правоохоронні органи, громадський порядок.

Вступ

Правоохоронні органи і внутрішні війська нерідко діють в особливих умовах, викликаних явищами соціального, природного, техногенного характеру. У зв'язку з цим для формування уявлення про принципи організації виконання завдань в таких умовах необхідно визначитися із самим поняттям і видами оперативної обстановки [1], обставинами, що обумовлюють її ускладнення, оскільки по цьому питанню, що має практичне значення, відсутня достатня ясність.

Постановка проблеми. Правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ здійснюється в певних умовах, які прийнято характеризувати поняттям "оперативна обстановка". При цьому за точку відліку беруться умови, які характеризуються як середньостатистичні, тобто вводиться пороговий рівень. В той же час відмічається, що в залежності від умов, які можуть змінюватися, і навіть погіршуватися, застосовується поняття – ускладнення оперативної обстановки. При цьому ускладнення характеризується показниками, що відрізняються від показників порогового рівня.

Але проблема при цьому полягає в тому, що немає єдиного підходу, єдиної думки щодо наповнення перерахованих понять, завдяки тому, що на даний час немає нормативного визначення понять. При зовнішній простоті й очевидності завдання визначення даного поняття досить складне. По-перше, відсутнє юридичне визначення поняття "оперативна обстановка"; по-друге, його неоднозначно трактують як представники науки, так і практичні працівники правоохоронних органів.

Внутрішні війська, як складова органів внутрішніх справ, також приймають участь у виконанні правоохоронних функцій, у першу чергу, в охороні правопорядку та боротьбі зі злочинністю. При цьому правоохоронні завдання внутрішніх військ переважно пов'язуються з надзвичайними обставинами, для участі в ліквідації яких вони призначені. Тобто зміна умов діяльності внутрішніх військ також охоплюється поняттям "оперативна обстановка".

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У криміналістиці під "оперативною обстановкою" прийнято рахувати сукупність поведінкових актів у певній місцевості за певний період часу, що мають значення для розкриття конкретного злочину. При цьому оперативна обстановка відображає: а) діяння, підлягаючі реєстрації в силу їх протиправності (злочинів й інших правопорушень), і інші реєструємі факти, що не є протиправними, але здатні мати значення при розслідуванні злочину (призов до армії, похорони й ін.); б) прояви життєдіяльності населення, поведінкові акти, що не є об'єктами офіційної реєстрації і обліку, але такі, що мають оперативно-слідчий інтерес (святкування, мітинги, гуляння, поява в даній місцевості підозрілих осіб й ін.).

Згідно кримінологічного підходу, злочинність у різних її проявах є головним показником оперативної обстановки.

Так, В.Д. Малков [2] зв'язує поняття оперативної обстановки зі змінами в соціально-демографічних характеристиках населення, зі станом, динамікою і структурою злочинності, зі складом осіб, що здійснюють злочини.

Г.А. Туманов [3] ставить формування оперативно-службової обстановки в залежність від факторів і умов зовнішнього середовища, під якою він розуміє всі соціальні системи, не охоплені повноваженнями правоохоронних органів. До таких він відносить як об'єктивні детермінанти: кліматичні, економічні, географічні, соціально-демографічні й інші фактори. При цьому злочинність, що виступає специфічною системою, є одним з компонентів зовнішнього середовища. Разом з тим, крім злочинності, для правоохоронних органів може бути досить вичерпно визначена сукупність правопорушень, що складає самостійну систему.

На думку Г.Г. Зуйкова [4], оперативна обстановка виступає інформаційним змістом діяльності правоохоронних органів і відображається в зовнішньому управлінні станом злочинності, громадського порядку та умов зовнішнього середовища. До числа показників, що характеризують стан злочинності і

громадського порядку, він відносить дані про злочинність, про контингент осіб, що підпадають під сферу управлінського впливу правоохоронних органів, про причини й умови, що сприяють здійсненню правопорушень. Серед факторів зовнішнього середовища виділяє географічні, економічні, соціальні і психологічні умови.

Різні думки існують щодо визначення складності оперативної обстановки.

Ускладнення оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку визначається різними явищами (соціального, природного, техногенного характеру), що створюють для органів внутрішніх справ та внутрішніх військ у тому числі незвичайні, особливі умови діяльності.

М.В. Корнієнко визначає три рівні стану оперативної обстановки, які характерні для звичайної обстановки, обстановки під час виникнення надзвичайних ситуацій, обстановки під час введення надзвичайного стану [5].

В.В. Герасимов пропонує визначати оперативну обстановку за ступенем тривожності по чотирьом рівням. Але дана запропонована класифікація визначена не в порядку її погіршення, а розглядається з вищого рівня. Визначено, що її перший рівень – це надзвичайний ступінь, що характеризується ознаками режиму надзвичайного стану, другий – критична оперативна обстановка, третій – складна, четвертий – без ускладнень [6]. Даний підхід не показує динаміки оперативної обстановки, тобто її нарощування, що є важливим для внутрішніх військ.

На наш погляд найбільш доцільною є позиція О.М. Шмакова в класифікації рівнів оперативної обстановки. Він дає більш розширену градацію стану оперативної обстановки та виводить чотири її рівні [7]. Такий підхід дає можливість виділити ще один рівень, який характеризується ускладненням обстановки факторами, що не призвели до негативних наслідків.

Метою статті є обґрунтування понять і видів оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку та визначення переліку обставин, що обумовлюють її ускладнення під час виконання завдань внутрішніми військами за різних умов.

Виклад основного матеріалу

Виконання завдань внутрішніми військами здійснюється в певних умовах, які визначаються поняттям "оперативна обстановка".

Якщо розглянути це поняття детальніше, то виходить, що первісне поняття "обстановка" – це, насамперед, стан і характер умов виробництва; значення, місце і роль інтересів політичних сил у конкурентній боротьбі; розстановка політичних сил на міжнародній арені, у регіоні, в окремій державі, організації та інші на певний момент часу.

Оперативна обстановка складається з елементів економічної, політичної, ідеологічної, соціальної, криміногенної та інших видів обстановки в тому чи іншому суспільстві або регіоні. Зазначені види обстановок у даному випадку виступають як чинники, формуючі передумови оперативної обстановки. На формування характерних рис оперативної обстановки в сфері забезпечення безпеки держави, суспільства, людини і громадянина в середині країни та на міжнародній арені активно впливають внутрішні та зовнішні чинники у вигляді діяльності головних (генеральних) суб'єктів в особі вищих посадових осіб держав, транснаціональних фінансово-промислових, валютно-банківських об'єднань, економічних і науково-виробничих корпорацій, керівників і впливових активістів транснаціональних таємних елітарних співтовариств та підпорядкованих ним виконавчих суб'єктів в особі структур зовнішньополітичних відомств (дипломатичні служби посольств, консульств, військових місій, культурних, науково-технічних аташе, мовно-культурних центрів), загальнонаціональних державних спецслужб, спецслужб недержавних приватних підприємницьких структур (від транснаціональних корпорацій до середніх і дрібних), правоохоронних органів, зокрема кримінальної, податкової поліції, міліції громадської безпеки тощо. Одночасно в цій сфері оперують також різного спрямування і потужності мафіозні структури, організовані злочинні угруповання, окремі впливові злочинні авторитети, а також інші різновиди латентних об'єднань тощо.

Таким чином, виходить, що *оперативна обстановка* – це складне поняття, котре визначає характер умов, у яких діють:

- правоохоронні органи, у тому числі внутрішні війська, відповідальні за правопорядок, громадську, державну, економічну, інформаційну та інші види національної безпеки, захист життєво важливих інтересів суспільства та оборону держави;
- представники організованих злочинних угруповань, латентних структур;
- учасники міжцивілізаційної, міжнародної й регіональної економічної, науково-технічної, політичної, ідеологічної, військово-стратегічної конкуренції; релігійного та міжетнічного протистояння;
- інші учасники міжнародних і внутрідержавних суспільних відносин.

Характер їх взаємозв'язку і взаємовпливу є головною передумовою формування характерних рис умов реалізації правоохоронними органами завдань, тобто – оперативної обстановки.

Для правоохоронних органів оперативна обстановка представляє інформаційний зміст їх діяльності, що відображає в управлінні стан злочинності, громадського порядку і умови зовнішнього середовища. До числа даних, що характеризують стан зло-

чинності і громадського порядку, необхідно віднести відомості про злочинність і правопорушення, про контингент осіб, що підпадають під сферу керуючого впливу органів внутрішніх справ, про причини й умови, що сприяють їх здійсненню. А серед факторів зовнішнього середовища виділяються географічні, економічні, соціальні й соціально-психологічні.

Дані твердження дають підставу визначити те, що кожна структура в поняття "оперативна обстановка" привносять крім загального, своє бачення даного поняття. Наприклад, оперативна обстановка (англ. operational situation) у криміналістиці - сукупність поведінкових актів у певній місцевості за певний період часу, що мають значення для розкриття конкретного злочину.

У зв'язку з тим, що внутрішні війська мають завдання щодо участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, взаємозв'язок і взаємозалежність зазначених соціальних явищ породжує умови для виникнення і розвитку іншого суспільно-політичного явища – *службово-бойової діяльності*, що за своїми характерними рисами визначається як діяльність внутрішніх військ, що полягає в охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних заходах (діях) і спеціальних операціях, які проводяться підрозділами (частинами, з'єднаннями) внутрішніх військ, і спрямовані на забезпечення конституційного ладу держави, захисті державної влади від спроби її зміни або захоплення шляхом насильства під час кризових ситуацій соціально-політичного характеру; забезпеченні громадської безпеки; захисту населення у надзвичайних ситуаціях мирного та воєнного часу; охорону і оборону важливих державних об'єктів, ядерних установок, спеціальних вантажів; охорону дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав; конвоювання підсудних на судові засідання та їх охорона під час засідань судів, конвоювання засуджених до місць відбування покарань, екстрадицію осіб на кордон за межі країни; знешкодження (ліквідацію) озброєних злочинців, терористів, бойовиків незаконних збройних формувань, вивільнення заручників, транспортних засобів, об'єктів населених пунктів; боротьбу з диверсійно-терористичними, диверсійно-розвідувальними групами, десантами противника в районах, що прилягають до об'єктів охорони (у воєнний час).

При цьому слід зазначити, що характер виконуваних завдань внутрішніми військами визначається характером комплексу певних умов, які також позначаються як оперативна обстановка.

Внутрішні війська залучаються до виконання завдань з охорони громадського порядку планового характеру, при проведенні заходів за масовою участю громадян, у надзвичайних обставинах, у надзвичайному стані. При цьому характер виконання за-

вдань за надзвичайних обставин суттєво відрізняється від умов виконання завдань планового характеру. Дане твердження дає підставу казати, що завдання виконуються як у звичайних умовах так і складних умовах. Складність умов визначається різними факторами. Сукупність факторів визначають умови, в яких внутрішні війська призначені виконувати завдання. Ці умови для них, як і для органів внутрішніх справ, позначаються поняттям оперативна обстановка в районі відповідальності.

Необхідно також відзначити, що в спеціальній літературі і в практиці дуже часто застосовується термін "складна оперативна обстановка".

Це пов'язується з тим, що в залежності від умов, які впливають на стан оперативної обстановки, оперативна обстановка на певній території може змінюватись від звичайної, що притаманна повсякденному буттю, до такої, що потребує додаткових мір, в тому числі й силових, для приведення стану до нормального. Тобто виникає необхідність вводити таке поняття як складність оперативної обстановки.

До цього, звичайно, прибігають, коли намагаються якісно охарактеризувати стан оперативної обстановки, сукупність зовнішніх і внутрішніх умов функціонування органа внутрішніх справ. У той же час, складна оперативна обстановка, власне кажучи, є не стільки різновидом оперативної обстановки, скільки її конкретним якісним станом у певних умовах. У зв'язку із цим, дуже важливо розрізняти види й стани оперативної обстановки, беручи до уваги, що види – це зовнішнє вираження по яких-небудь ознаках оперативної обстановки, а стан – якісна характеристика ситуації, в якій здійснюється діяльність внутрішніх військ, і яка може бути властива кожному з цих видів.

У зв'язку з цим виникає важливість правильної оцінки оперативної обстановки. Це полягає в тому, що коли ціна кожного прийнятого управлінського рішення різко зростає, настання можливих негативних наслідків ускладнення оперативної обстановки не тільки призводить до заподіяння матеріальної та моральної шкоди, але й наносить значний збиток престижу самого правоохоронного органу.

Ускладнення оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку визначається різними явищами (соціального, природного, техногенного характеру), що створюють для органів внутрішніх справ та внутрішніх військ у тому числі незвичайні, особливі умови діяльності.

Зазвичай у сферах оборони, безпеки, медицини та інших (наприклад, з питань готовності сил до дій, бойових втрат сил і засобів, пошкоджень споруд від зброї масового ураження тощо) додержуються чотирьох ступенів дії факторів як міри складності обстановки. Припускаємо, що при характеристиці складності оперативної обстановки можна також корис-

туватися чотирма її ступенями, наприклад: "звичайна", "ускладнена", "кризова", "надзвичайна".

Це є найбільш доцільним, завдяки тому, що в [5] позначається – захід за масової участю громадян любої спрямованості, навіть самий безневинний, уже є за своєю суттю фактором ускладнення обстановки, тому що:

- порушується звичайний ритм життя населення;
- процеси громадського життя придбають особливого динамізму.

Завдання з охорони громадського порядку планового характеру виконуються в звичайній обстановці, що характерно для повсякденної діяльності. Щораз, оглядаючи суспільну обстановку, коли підприємства та установи працюють у повсякденному плановому режимі, оперативна обстановка в регіонах стабільна в межах середньостатистичного й т.і., ми говоримо, що відбувається нормальний ритм життя суспільства, країни. Оперативна обстановка в даному випадку звичайна.

При цьому звичайна обстановка визначається як сума усереднених кількісних та якісних показників, які характеризують повсякденну діяльність, що в свою чергу визначає необхідну кількість організаційно-штатних структур, сил та засобів а також рівень функціонування органів управління виконанням завдань, *тобто пороговий рівень*. Звичайну обстановку можливо представити також як обстановку без ускладнень, що характеризується відсутністю факторів її ускладнення.

Але умови виконання завдань можуть ускладнюватись, погіршуватись, характеризуватись певною напруженістю й т.і. Тобто мова в даному випадку йде про зміну оперативної обстановки під впливом певних факторів. Кількість і якість факторів, що впливають на виконання завдань з охорони громадського порядку, скажемо, під час заходів за масової участю громадян, при виникненні надзвичайних обставин (без введення надзвичайного стану), при введенні надзвичайного стану буде різною. Відповідно до цього й по різному повинен визначатись стан оперативної обстановки.

При цьому слід зазначити, що в залежності які чинники та умови будуть впливати на звичайну оперативну обстановку, оперативна обстановка буде погіршуватись різноступенево.

У практиці діяльності органів внутрішніх справ на території, що обслуговується, нерідко може створюватись обстановка, яка за своїм характером близька до надзвичайної (проведення масових і забезпечення режимно-карантинних заходів, боротьба з пожежами і стихійними лихами). Наприклад, скупчення людей в одному місці, навіть при проведенні законного масового заходу, може призвести до надзвичайної події, якщо воно організовано невдале або за інших обставин. У даному випадку можна сказа-

ти, що *оперативна обстановка ускладнена*. Це вимагає від правоохоронних органів здійснювати інший режим охорони громадського порядку, який відрізняється від звичайного та виражається в притягненні додаткових сил для здійснення попереджувальних заходів, створенні додаткових ланок управління силами, що притягненні для охорони громадського порядку та іншими умовами.

В той же час можуть скластися такі умови, що можуть призвести або призвели до негативних наслідків, які суттєво вплинули на тих, що перебувають на видовищному заході. При цьому може спостерігатись розгубленість людей, травмування, знищення певного майна й так інше. Певні керівні органи, яким доручено проводити захід або взагалі підтримувати порядок починають втрачати управління. В таких умовах оперативна обстановка стає кризовою.

Внаслідок вибуху на підприємстві, аварії на дорозі сталася загибель людей, знищення майна й т.і. Іншими словами, з одних умов стали інші. Наслідки надзвичайної ситуації можуть бути настільки великими, що вживання спеціальних заходів по захисту середовища перебування, життя, здоров'я, прав громадян, матеріальних й інших цінностей від знищення, ушкодження, розкрадання й по відновленню нормальної роботи різних об'єктів життєзабезпечення можуть потребувати введення певних обмежень на певній території, які можуть торкнутись населення, підприємств і т.і., тобто, введення певного режиму. Вданому випадку можна сказати, що *оперативна обстановка стає надзвичайною*.

Таким чином при оцінці складності оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і громадської безпеки можна користуватись такими рівнями оперативної обстановки: звичайна оперативна обстановка; ускладнена оперативна обстановка; кризова оперативна обстановка; надзвичайна оперативна обстановка.

Висновки

Таким чином, оперативна обстановка являє собою множину факторів, які в прямій або непрямій формі впливають на організацію охорони громадського порядку, у зв'язку з чим вона постійно є об'єктом ретельного вивчення і дослідження.

Будь-які зміни оперативної обстановки жадають від суб'єктів управлінської діяльності, якими в цьому випадку є командири частин внутрішніх військ, відповідного реагування, тобто прийняття й реалізації комплексу певних мір. На практиці цю діяльність прийнято називати оперативним реагуванням.

Основою підготовки до виконання завдань із забезпечення правопорядку та громадської безпеки є прогнозування (моделювання) командиром військової частини внутрішніх військ обстановки, яка

може скластися в районі оперативного реагування.

Прогнозування обстановки враховує: безперервний моніторинг (спостереження) змін оперативної обстановки (збір й аналіз інформації про стан і динаміку змін оперативної обстановки); виявлення факторів, які впливають на оперативну обстановку; прогнозування розвитку ситуації; вироблення варіантів оперативного управлінського рішення; прийняття відповідного управлінського рішення; реалізацію ухваленого рішення; контроль за виконанням; коригування й внесення змін і доповнень; оцінку зробленого реагування (втручання). Причому, цей процес у цілому і його кожний елемент вимагають належної організації.

На підставі аналізу прогнозування обстановки, визначеного варіанта несення служби командир приймає рішення, організовує доведення його до відома підлеглих, віддає необхідні розпорядження (вказівки) підлеглим та контролює їх виконання.

Список літератури

1. Шмаков О.М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань. Вид. 5 / О.М. Шмаков. – Х.: Академія ВВ МВС України, 2009. – 517 с.
2. Малков В.Д. Криминологія: Учебник для вузов / под ред. проф. В.Д. Малкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. – 528 с.
3. Туманов Г.А. Административное право: уч. пособие. / под ред. проф. Г.А.Туманова. – М.: Юристъ 1997. – 448 с.

4. Зуйков Г.Г. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел / Г.Г. Зуйков. – М., 1974. – С.45-46,111-112.

5. Совершенствование системы экстренного реагирования органов внутренних дел и внутренних войск на чрезвычайные обстоятельства: Труды Академии / А.А. Баев, И.Д. Жевлакович, А.Ф. Майдыков, А.К. Микеев, Б.Н. Порфирьев, С.А. Старостин. – М.: Издательство Академии МВД России, 1996. – 158 с.

6. Корниенко М.В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при осложнении оперативной обстановки (по мат-лам МВД Украины): моногр. МВД РФ, Московский институт. – М., 2002. – 291 с.

7. Герасимов В.В. Совершенствование деятельности органов внутренних дел по реагированию на изменения оперативной обстановки в регионе: автореф. дис. канд. юр. наук. МВД России. Академия управления. – М., 2006. – 26 с.

8. Шмаков О.М. Критерії складності оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки / О.М. Шмаков // Честь і закон. – Х – 2006. – №2. – С. 9.

Надійшла до редколегії 18.01.2010

Рецензент: д-р техн. наук, проф. І.О. Кириченко, Харківський університет Повітряних Сил ім. І. Кожедуба, Харків.

ПОНЯТИЯ И ВИДЫ ОПЕРАТИВНОЙ ОБСТАНОВКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, КОТОРЫЕ ОПРЕДЕЛЯЮТ ЕЕ ОСЛОЖНЕНИЕ

А.В. Лавниченко, В.В. Еманов

Приведено обоснование понятий и видов оперативной обстановки в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и предложен перечень обстоятельств, которые определяют ее осложнение.

Ключевые слова: оперативная обстановка, правоохранительные органы, общественный порядок.

THE DEFINITIONS AND TYPES OF OPERATIONAL SITUATION IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER AND THE CIRCUMSTANCES THAT CAUSING ITS COMPLICATIONS

O.V. Lavnichenko, V.V. Yemanov

Substantiations of concepts and types of operational situation are presented in sphere of guarding of a public order and ensuring public safety. It is offered the list of circumstances that cause complications operational situation.

Keywords: operational situation, law enforcement, public order.