

5. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/4034B350D7EB0B50C22578AF00236E6D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=4034B350D7EB0B50C22578AF00236E6D&Count=500&>.

6. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку : [монографія] / О.І. Остапенко. – Львів : Львів. ін-т внутр. справ при Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 312 с.

7. Шакун В.І. Суспільство і злочинність / В.І. Шакун. – К. : Атіка. 2003. – 784 с.

8. Національний звіт «Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини» (2002–2006 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.childrights.in.ua/upload/CRC\\_Ukraine%20state%20report\\_III%20and%20IV\\_2008\\_ukr\\_09.2008.pdf](http://www.childrights.in.ua/upload/CRC_Ukraine%20state%20report_III%20and%20IV_2008_ukr_09.2008.pdf).

9. Силенков В.І. Модели предупреждения девиантного поведения: теория и практика : [учеб. пособие] / В.І. Силенков – Новокузнецк : Кузбас. ин-т ФСИН России, 2008. – 68 с.

10. Шатилов И.Н. Социальная работа с носителями девиантного поведения : [учеб. пособие] / И.Н. Шатилов, П.А. Шацков. – Николаев, 2007. – 60 с.

11. Ковальчук Ю.І. Стан і загальний характер адміністративних правопорушень / Ю.І. Ковальчук // Вісн. Луган. акад. внутр. справ МВС. – 2003. – Вип. 1. – С. 33–38.

УДК 343.34

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS PUBLIC ORDER

**Маліков В.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,  
кримінального права та процесу  
Міжнародного університету бізнесу і права*

У статті розглянуті актуальні питання щодо адміністративно-правових форм забезпечення громадського порядку, їх особливості застосування на сучасному етапі розвитку держави. Також розглянуто та проаналізовано ефективність застосування вказаних форм забезпечення громадського порядку.

**Ключові слова:** громадська безпека, громадський порядок, правопорядок, форми діяльності, громадяни.

В статье рассмотрены актуальные вопросы административно-правовых форм обеспечения общественного порядка, их особенности применения на современном этапе развития государства. Также рассмотрено и проанализировано эффективность применения указанных форм обеспечения общественного порядка.

**Ключові слова:** общественная безопасность, общественный порядок, правопорядок, формы деятельности, граждане.

The article deals with current issues about administrative and legal forms of public order. These features of the application at the present stage of development. Also, the paper considers and analyzes the effectiveness of these forms of public order.

**Key words:** public safety, public order, law and order forms of the citizens.

**Актуальність теми.** Адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку здійснюється в конкретних формах, з'ясування сутності яких, їх вичерпного переліку та класифікації здійснювалося багатьма вченими: Д.М. Бахрахом, І.П. Голосніченком, Д.П. Калаяновим, А.Т. Комзюком, М.В. Корнієнком, Б.Г. Литваком, В.М. Плішкінім, Л.Л. Поповим, О.Н. Ярмишем та інші. Однак, беручи до уваги складність питання, що досліджується, воно ще залишається актуальним. Метою статті є визначення основних форм забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку. Актуальність статті полягає в системних перетвореннях в державі, що безпосередньо впливають на сферу правового регулювання громадського порядку.

**Виклад основного матеріалу.** У загальнонауковому трактуванні «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст». Під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно

стійка визначеність зв'язку елементів змісту, їх тип та структура [1, с. 103]. Форма й зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного. Причому існує форма як цілого, так і форма частини цього цілого. Так, у теорії управління під формою діяльності розуміють зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [2, с. 120–121]. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність.

Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно-корисна діяльність має різні наслідки: одні дії призводять до юридичних фактів, інші – ні. Форми діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими

юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність юридичних та фізичних осіб, які у свою чергу вибирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими та ефективними [3, с. 30]. Це означає, що в процесі діяльності відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їхньої компетенції. Тобто під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [4, с. 202–235].

Аналіз законів України, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ, зокрема міліції («Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про дорожній рух», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та інших), дозволив зробити висновок про те, що законодавець до основних форм правоохоронної діяльності міліції у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями відносить патрулювання, виставлення постів та проведення рейдів. Розглянемо виділені нами форми більш детальноше.

*Патрулювання* – найбільш розповсюджена форма правоохоронної діяльності міліції. Патрулювання використовується під час охорони громадського порядку на визначеній ділянці, зоні зі заздалегідь розробленим маршрутам, обумовленим міськими, районними відділами внутрішніх справ. Ця форма правоохоронної діяльності застосовується також для забезпечення правопорядку під час проведення різних масових заходів, охорони й захисту природних багатств, в умовах стихійних лих та інших надзвичайних обставин [5, с. 19].

Крім самостійного патрулювання, працівники міліції можуть здійснювати патрулювання разом із членами громадських формувань правоохоронної спрямованості. Така форма патрулювання, з одного боку, істотно підвищує ефективність охорони громадського порядку, дозволяє на практиці навчати членів громадських формувань тактичним способам боротьби з правопорушеннями, а з іншої – мінімізує об'єм «правоохоронного втручання», тобто не дає можливості охопити максимум території [6, с. 66]. Окрім того, у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» зазначено, що члени громадських формувань повинні здійснювати патрулювання тільки з працівниками міліції, що вважаємо є не виправданим і негативно впливає на ефективність охорони громадського порядку.

Боротьба з правопорушеннями є головним завданням патрульних. Проте на сьогодні з'явилася нагальна необхідність не тільки ефективно боротися з правопорушеннями, а й забезпечувати спокій громадян шляхом розв'язання суспільних негараздів та конфліктів, що виникають серед населення в тому чи іншому житловому районі. До того ж розв'язання цих конфліктів повинно здійснюватися не шляхом засто-

суванням силових заходів, таких як затримання і доставлення правопорушників, а через створення умов для досягнення компромісу під час вирішення певних проблем [7, с. 12–13]. Для цього працівникам міліції необхідно встановити тісні стосунки з населенням, завоювати його довіру, бо тільки взаємодія з населенням може забезпечити значне підвищення ефективності патрулювання працівників міліції [8, с. 3–14].

Очевидним є й те, що патрульні із числа працівників міліції, здійснюючи патрулювання, повинні не просто очікувати, що на їх очах відбудеться якийсь інцидент або їм повідомлять про вчинене правопорушення (таке патрулювання називають реактивним), а застосовувати активні форми роботи з населенням, які не пов'язані зі вчиненням конкретного злочину чи адміністративного проступку (перспективне патрулювання) [9, с. 31]. Важливим у діяльності патрульних є вирішення правоохоронних проблем шляхом боротьби з їх причинами, а не наслідками. Для цього необхідно: визначити «гарячі точки», тобто місця, де найбільш часто вчиняються правопорушення, та організувати патрулювання з метою їх ліквідації чи ізоляції; проводити інструктаж патрульних перед виходом на маршрут патрулювання, під час якого повідомляти про зміни в оперативній обстановці тощо. Впровадження вищезазначених способів патрулювання забезпечить максимальну ефективність діяльності міліціонерів патрульно-постової служби та буде сприяти подальшому покращанню криміногенної ситуації в районі.

*Виставлення постів.* Пости виставляються з метою забезпечення охорони громадського порядку в багатолюдних місцях – на площах, у парках, скверах, зонах відпочинку тощо. Тимчасові пости можуть виставлятися у місцях, де за останній час неодноразово фіксувалися правопорушення (крадіжки, хуліганські прояви, викрадення автомобілів тощо), де можлива поява злочинців, які розшуковуються, перепродаж краденого, де очікується тимчасове масове перебування людей (наприклад, у зв'язку із проведенням урочистих зустрічей, масовими гуляннями, спортивними змаганнями й т. д.). В усіх випадках пост має бути організований так, щоб територія, яка контролюється постовим, добре проглядалася, а постові могли негайно вжити необхідні правоохоронні заходи. У міськрайліноорганах доцільно з кожного посту вести картку, у якій регулярно відмічати зміни в оперативній обстановці й виявлені правопорушення. Ці дані можуть бути підставою для посилення постів або для їх передислокації. Такі картки також можна використовувати для аналізу стану правопорядку. В усіх випадках після закінчення чергування на посту працівники міліції зобов'язані доповісти про його результати в чергову частину органів внутрішніх справ.

Дислокація постів повинна розроблятися керівництвом міськрайліноорганів. При цьому враховуються оперативна обстановка, наявність інших міліцейських та громадських постів і маршрутів, інші дані. Пости патрулювання повинні виставлятися в тих громадських місцях, де найбільше часто відбуваються правопорушення. Чергування на постах доціль-

но організувати в дві зміни: з 16 до 20 години й з 20 до 24 години. На кожен пост необхідно складати картку, у якій вказуються особливості території, що обслуговується, обов'язки працівників міліції, які виконують правоохоронні завдання, порядок зв'язку з іншими правоохоронними органами та органами влади й управління на місцях, штабами громадських формувань, які виконують правоохоронні завдання. Кількість постових повинна складати не менше трьох-чотирьох осіб.

*Рейди* – це періодичне, масове виконання працівниками міліції функцій з охорони громадського порядку для вирішення спеціальних завдань, що виконуються з метою боротьби з окремими видами злочинів та правопорушень (хуліганством, порушеннями правил торгівлі, правил безпеки руху транспорту й пішоходів, забезпечення охорони власності, боротьби з дитячою бездоглядністю й правопорушеннями неповнолітніх). Рейди являють собою цільову контрольну перевірку, що одночасно може проводитись великою кількістю як працівників міліції, так і членів громадських формувань правоохоронної спрямованості й окремими громадянами, які виконують правоохоронні завдання, але не перебувають у членстві громадських формувань (наприклад, позаштатні працівники міліції) за єдиним планом на визначеній території чи на об'єкті [10, с. 175]. Оскільки рейд – це захід, що охоплює значну кількість осіб, які повинні виконувати єдине завдання, його треба ретельно готувати. Рейди можуть мати поетапний характер. Якщо, наприклад, вони починаються о 18 годині, то на першому етапі, що збігається із закінченням робочого дня, більшість працівників міліції повинна займатися виявленням порушень правил безпеки руху, правил торгівлі, перевіркою додержання правил користування комунальним транспортом, припиненням кишенькових крадіжок. Починаючи з 20 години основні зусилля доцільно спрямовувати на перевірку додержання правил громадського порядку на вулицях, у парках та інших громадських місцях, на виявлення осіб, що перебувають у нетверезому стані, бездоглядних підлітків. З 22–23 години доцільно здійснювати перевірку горищ, підвалів, пусирів, новобудов, де можуть перебувати бродяги, неповнолітні, особи без певних занять, а також особи, які розшуковуються правоохоронними органами за вчинення злочинів та інших правопорушень [11, с. 128].

Рейди можуть проводитися на території всього міста, району чи на окремих підприємствах та організаціях. У разі потреби в рейдах можуть брати участь фахівці (вчителі, інженерно-технічний персонал), кореспонденти газет, радіо, телебачення. Залежно від цільового призначення рейдів перед працівниками міліції ставляться конкретні завдання, визначається місце їх проведення, розподіляються обов'язки, вирішуються питання технічного забезпечення. Важливе значення під час проведення рейдів має постійно здійснюваний контроль за ходом їхнього проведення, а також вміле й своєчасне маневрування наявними силами й засобами. Результати рейдів повинні обговорюватися на нарадах працівників різних служб та підрозділів

міліції. Велике значення має своєчасне реагування на виявлені під час рейду порушення, підведення його підсумків [12, с. 28]. Важливо проаналізувати й узагальнити причини виявлених у процесі рейду порушень громадського порядку; умови, що сприяли їм; намітити й здійснити належні заходи реагування. Про результати рейду слід інформувати відповідні підприємства, організації та установи. Потрібно також критично ставитися до розгляду недоліків, які допущені в його організації, щоб запобігти повторенню їх у майбутньому.

Так, наприклад, із метою забезпечення стабільної оперативної обстановки, громадського порядку й громадської безпеки, посилення протидії організованій злочинності, розкриття особливо тяжких, тяжких та резонансних злочинів і у виконання розпорядження ГУМВД України в АР Крим від 12 квітня 2003 р. № 411 «Про проведення комплексного оперативно-профілактичного відпрацювання АР Крим» [13] у період з 15 квітня 2003 р. до 25 квітня 2003 р. на території Автономної Республіки Крим проводилися комплексні оперативно-профілактичні рейди, у проведенні яких брали участь працівники служб і підрозділів підлеглих адміністративній службі міліції Головного управління МВД Криму. Відповідно до розпорядження начальника управління адміністративної служби міліції Головного управління (далі – УАСМ) від 15 квітня 2003 р. № 32 з метою організації роботи, координації дій задіяних сил і засобів, узагальнення результатів заходів і підготовки підсумкових документів був створений оперативний штаб. З урахуванням стану оперативної обстановки УАСМ Головного управління був розроблений план комплексного оперативно-профілактичного відпрацювання АР Крим, особовий склад був переведений на посилений варіант несення служби. Фактично кожного дня до проведення цільових рейдів залучали 982 працівників служб і підрозділів адміністративної міліції, дільничних інспекторів міліції – 365 чол., ППСМ – 233 і 306 додаткових сил, у тому числі членів громадських формувань. У період оперативно-профілактичного відпрацювання під час проведення рейдів працівниками підрозділів АСМ міськрайорганів АР Крим: перевірено 8841 місце можливої концентрації криміногенного елемента, у тому числі 283 готелів, 213 гуртожитків, 8345 приватних адрес, у результаті чого за різні правопорушення притягнуто до адміністративної відповідальності 1426 осіб; здійснено перевірку 896 продовольчих і промислових ринків і 367 місць стихійної торгівлі, до адміністративної відповідальності притягнуто 147 правопорушників, у тому числі за порушення правил торгівлі на ринках (ст. ст. 159–160 Кодексу України про адміністративні правопорушення) – 118 осіб; за порушення правил заняття підприємницькою діяльністю (ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення) – 29 осіб; перевірено 2757 осіб, що перебувають на різних обліках в органах внутрішніх справ, з них 921 наркоманів, 847 хронічних алкоголіків, 593 побутових порушників і 396 осіб, які перебувають під адміністративним наглядом. За період відпрацю-

вання підготовлено 11 матеріалів про притягнення до кримінальної відповідальності за порушення правил адміністративного нагляду (ст. 395 КК України). Усього розкрито 183 злочини загально-кримінальної спрямованості. Серед розкритих злочинів 37 хуліганств, 111 крадіжок майна, 1 крадіжка транспортного засобу, 12 злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків. Виявлено й задокументовано 8 фактів, пов'язаних із незаконним обігом зброї й боєприпасів. Вилучено сім одиниць вогнепальної й гладкоствольної зброї, дві одиниці саморобної, три – холодної, патронів різного калібру 87 штук. Під час проведення рейдів особлива увага приділялася недопущенню поширення наркотичних речовин. Так, було виявлено й вилучено 239 кг наркотичних речовин, 63 куща конопель. У період відпрацьовування затримано 12 злочинців, які знаходились у розшуку.

Крім патрулювання, виставляння постів і проведення рейдів, міліцією використовуються й інші форми правоохоронної діяльності у сфері охорони громадського порядку. Під час проведення масових заходів (демонстрацій, мітингів, спортивних змагань та ін.) працівники міліції беруть участь у «міліцейських ланцюжках», заслонах, групах супроводу тощо. В умовах стихійних лих та інших надзвичайних обставин працівники міліції можуть здійснювати чергування на контрольно-пропускних пунктах зон оточення, небезпечних для життя й здоров'я людей; застосовуються й інші спеціальні форми охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки. Крім цього, як самостійна форма може застосовуватись охорона громадського порядку в зонах, патрульних

дільницях, патрулювання спеціальних мобільних груп для боротьби з найпоширенішими правопорушеннями, що скоюються в громадських місцях, виставлення постійних піших постів у криміногенних місцях; використання кінних нарядів у лісопаркових зонах; пересувні пункти міліції у віддалених від міськрайвідділу мікрорайонах тощо.

Описані форми організації правоохоронної роботи міліції з охорони громадського порядку на практиці застосовуються в поєднанні, але більшість підрозділів міліції віддають перевагу патрулюванню. Вивчення правоохоронної діяльності міліції щодо охорони громадського порядку надало змогу зробити висновок, що три чверті їхніх працівників залучалось тільки до патрулювання й лише 17,4% – до участі в рейдах та виставленні постів. Зрозуміло, що за такої організації правоохоронної діяльності у сфері громадського порядку важко чекати помітних результатів. Незаперечним є й те, що зменшення кількості порушень громадського порядку – це не короткострокова кампанія; потрібна планомірна, наполеглива й скоординована діяльність багатьох державних організацій, вдосконалення організації й форм охорони правопорядку, профілактики правопорушень.

**Висновок.** Таким чином, під *формою* правоохоронної діяльності міліції у сфері охорони громадського порядку необхідно розуміти однорідні за своїм характером та правовою природою групи правоохоронних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав фізичних і юридичних осіб, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Васильев А.М. Теория государства и права / А.М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 570 с.
2. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Литвак Б.Г. Управленческие решения / Б.Г. Литвак. – М. : Изд-во ЭКМОС, 1998. – 247 с.
4. Кураев В.И. Содержание и форма / В.И. Кураев // Категория диалектики как ступени познания. – М. : Прогресс, 1971. – 272 с.
5. Деятельность добровольных народных дружин по охране общественного порядка / за ред. Л.Л. Попова. – М. : Академия МВД СССР, 1984. – 60 с.
6. Аксенов В.Г. Взаимодействие ОВД с добровольными народными дружинами / В.Г. Аксенов. – М. : Академия МВД СССР, 1975. – 162 с.
7. Калаянов Д.П. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України : [науково-практична розробка] / Д.П. Калаянов, С.М. Остюченко, А.А. Аносенков. – вид. 2-е, доп. – О. : Одеський ін-т внутр. справ, 2002. – 42 с.
8. Взаємодія міліції та громадськості в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. А.Дж. Бека, О.Н. Ярмиша. – Х. : Вид-во Націон. ун-ту. внутр. справ, 2001. – 200 с.
9. Участие общин в борьбе с преступностью // Борьба с преступностью за рубежом. – 2000. – № 12. – С. 31–33.
10. Дзюба В.Т. Сущность и содержание охраны общественного порядка / В.Т. Дзюба // Роль и задачи органов внутренних дел. – К. : Академия внутрішніх справ, 1995. – С. 169–177.
11. Музичук О.М. Організаційно - правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Музичук. – Х. : НУВС, 203. – 193 с.
12. Шелковникова Е.Д. Об участии трудовых коллективов в охране общественного порядка / Е.Д. Шелковников // Актуальные проблемы организации охраны общественного порядка : сб. научных трудов. – М. : Академия МВД СССР, 1987. – С. 26–34.
13. Про проведення комплексного оперативно-профілактичного відпрацьовування АР Крим : Розпорядження ГУМВД України в АР Крим від 12 квітня 2003 р. № 411.