

4. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики : [монографія] / [М.А. Калюжний, В.О. Шамрай, В.Д. Гавловський та ін.]; за ред. М.А. Калюжного, В.О. Шамрая. – К., 2002. – 296 с.
5. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Шемчук. – Сімферополь, 2009. – 225 с.
6. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13 груд. 1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
7. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 черв. 1993 р. № 3322-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 33. – Ст. 345.
8. Кулініч О.О. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.О. Кулініч. – Одеса, 2006. – 200 с.
9. Самойлова О.С. Кримінально-правова характеристика передачі або збирання відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / О.С. Самойлова. – Х., 2006. – 225 с.
10. Про інформацію : Закон України від 02 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
12. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

УДК 342.9:351.74

## СПЕЦИФІКА ВИКОРИСТАННЯ СИЛ І ЗАСОБІВ ОВС ПРИ ЗАПЕЗПЕЧЕННІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЗА ОСОБЛИВИХ УМОВ

### SPECIFIC USE CAPABILITIES POLICE IN ENSURING PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY UNDER SPECIAL CONDITIONS

**Панова О.О.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС ФПФМГБ  
та КМСД Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо специфіки використання сил та засобів ОВС при забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки за особливих умов. Звернено увагу на особливу роль патрульно-постової служби міліції при несенні служби з охорони громадського порядку і громадської безпеки. Визначено комплексний підхід для використання сил та засобів ОВС при забезпеченні громадської безпеки та громадського порядку.

**Ключові слова:** безпека, громадська безпека, громадський порядок, особливі умови.

В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов относительно специфики использования сил и средств ОВД при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при особых условиях. Обращено внимание на особенную роль патрульной полиции при несении службы по охране общественного порядка и общественной безопасности. Определен комплексный подход использования сил и средств ОВД при обеспечении общественной безопасности и общественного порядка.

**Ключевые слова:** безопасность, общественная безопасность, общественный порядок, особенные условия.

In the article analysis of scientific labours is carried out and normatively legal acts in relation to specific of use of forces and facilities of organs of internal affairs at providing of public peace and public safety at special terms. More attention on special role of patrol police at execution of service from public law and public safety enforcement. Certainly complex approach for using of forces and facilities of organs of internal affairs for providing of public safety and public peace.

**Key words:** safety, public safety, public peace, special terms.

**Актуальність теми.** Соціально-політичні, економічні, правові і організаційні заходи перевлаштування суспільства в Україні свідчать про те, що державна влада, не розділяючи песимізму виступів окремих політиків і журналістів, що передірають нашій країні долю країн «третього світу» та криміналізації суспільства, прагне протиставити негативним тенденціям суспільного розвитку всю свою інтелектуальну і організаційну потужність, і змінити

ситуацію на краще. Тому не випадково на даний час провідного значення набувають спроби зміцнення правоохоронної системи, відновлення довіри до неї населення, надання їй більшого динамізму, обґрунтованості і відповідальності за рішення, що приймаються. Річ у тому, що детермінантами безпрецедентного погіршення стану громадського порядку і громадської безпеки виступають не стільки самі по собі негативні соціально-економічні чинники суспільства,

пільного розвитку сучасної України, скільки нездатність протиставити цим чинникам зважену державну економічну, соціальну, правову політику і організаційно-правовий механізм її реалізації на всій території країни, забезпечити належний правовий порядок використання сил та засобів органів внутрішніх справ і узгодженості функціонування всіх ланок системи державної влади, відповідальність державного апарату за рішення, що приймаються, у тому числі у сфері безпосереднього захисту прав і законних інтересів громадян від протиправних посягань, беззаконня і свавілля.

У цих умовах забезпечення громадського порядку і громадської безпеки виступає в якості засади самозбереження українського суспільства, а раціональне використання сил та засобів органів внутрішніх справ – реальним інструментом подолання негативних тенденцій у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема специфіки використання сил та засобів органів внутрішніх справ при забезпеченні громадської безпеки та громадського порядку залишається актуальними і в наш час. Це підтверджується великою кількістю наукових досліджень із даної проблематики як вітчизняних, так і російських фахівців: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлова, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, Ю.О. Тихомирова. Однак питання щодо специфіки використання сил та засобів органів внутрішніх справ при забезпеченні громадської безпеки та громадського порядку спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що, у свою чергу, обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

**Мета статті** полягає у тому, щоб на підставі всебічного аналізу наукових праць та нормативно-правових актів визначити специфіку використання сил та засобів органів внутрішніх справ при забезпеченні громадської безпеки та громадського порядку в особливих умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Особливі умови при забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки – це ситуаційно викликані обставини реалізації ОВС своїх сил і засобів із підтримки і відновлення правопорядку, які характеризуються їх максимальною напруженістю, концентрацією і динамікою.

Головним призначенням сил і засобів, що залучаються до охорони громадського порядку і громадської безпеки в особливих умовах, є локалізація соціального конфлікту, що виник, і повернення до попереднього правового режиму. Оскільки силові структури, що беруть участь у вирішенні цих завдань, у повсякденному житті здійснюють різні напрями діяльності, з властивими лише їм тактич-

ними прийомами і у відповідних їм формах, то в умовах охорони громадського порядку в особливих умовах вони вимушені вирішувати питання про вимоприйнятну тактику. Особливо це характерно при залученні сил і засобів ОВС до охорони громадського порядку у військовий час, у період озброєних конфліктів, на території, де діє режим надзвичайного стану і при проведенні масових заходів.

Як показує практика, в умовах ускладнення оперативної обстановки, що продовжується, на вулицях і в інших громадських місцях, зростання тяжких злочинів, групових хуліганських та інших антигромадських проявів значно зростає роль підрозділів міліції в зміцненні правопорядку і боротьбі зі злочинністю, забезпеченні особистої безпеки громадян.

Для того, щоб з'ясувати необхідність і значення комплексного використання сил і засобів, слід з історико-правової позиції розглянути і оцінити ті заходи, які приймалися органами державної влади, державного управління і органами внутрішніх справ у даній сфері державного управління.

Вивчення досвіду охорони громадського порядку свідчить про те, що до середини 60-х років всі підрозділи органів внутрішніх справ діяли розрізнено і виконували лише свої лінійні завдання. Розставлення сил кожною службою вчинялося на власний розсуд, без взаємного узгодження, що призводило до постійного дублювання повноважень, а в кінцевому результаті – до нераціонального використання сил і засобів [1, с. 252; 2, с. 246].

Таке розставлення і використання сил були характерні для всіх крупних міст, де були відповідні сили і засоби. В районних і міських органах внутрішніх справ середніх міст сил патрульно-постової служби практично не існувало [3, с. 67–68].

Був потрібний новий підхід в організації охорони громадського порядку, направлений на погоджене використання, перш за все, сил і засобів органів внутрішніх справ, а також використання можливостей інших державних органів і громадських організацій. Саме на досягнення цієї мети було направлено постанову ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 26 липня 1966 року «Про посилення відповідальності за хуліганство» [4]. Враховуючи нечисленність патрульно-постової служби міліції, уряд СРСР дозволив Міністерству охорони громадського порядку сформулювати у складі внутрішніх військ МООВ СРСР спеціальні моторизовані частини міліції, поклавши на них такі завдання [5, с. 34–36]:

- проведення боротьби з хуліганством та іншими проявами злочинності на вулицях, стадіонах, у парках, клубах та інших громадських місцях шляхом несення патрульно-постової служби;

- виконання інших раптово виникаючих оперативних службових завдань по охороні громадського порядку.

В умовах сьогодення в юридичній літературі і відомчих нормативних актах відбиваються і закріплюються дві форми вираження плану розставлення і комплексного використання сил і засобів з охорони громадського порядку: текстова і графічна [6, с. 84].

Нам представляється, що текстова форма плану важлива за наступних міркувань: комплексний підхід вимагає одноманітності як в методиці розробки самого плану (єдиній дислокації), так і в описі постів і маршрутів патрулів. Як варіант, можна використовувати перелік постів і маршрутів. Але якщо в ньому будуть відбиті лише їх номери, то цього явно недостатньо, оскільки в подібному переліку відсутні: 1) одноманітний і детальний опис кордонів маршрутів (поста), пунктів зупинок на маршруті (в центрі поста); 2) час і порядок несення служби; 3) загальні і особливі обов'язки; 4) прізвища співробітників, закріплених за маршрутами (постами). Такі відомості необхідні для керівників органу внутрішніх справ і всіх його служб і підрозділів.

На наш погляд, це дозволяє посадовим особам, що проводять інструктаж, добре підготуватися до його проведення; особам, що здійснюють контроль, в т. ч. прибулим з вищестоячого органу внутрішніх справ, швидко розібратися в характеристиці маршруту (поста), перевірити знання співробітника загальних і особливих обов'язків, оперативної обстановки і так далі, черговому по органу внутрішніх справ своєчасно здійснити маневр силами і засобами з врахуванням часу несення служби конкретним співробітником ОВС і особливостей маршруту або поста.

Відзначаючи і пропонуючи ці параметри тексту плану, підкреслимо, що відсутність одноманітного підходу в описі маршрутів і постів сил різних служб вже із самого початку ставить під сумнів ідею розставлення і комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку.

На нашу думку, до основних елементів організації розробки плану розставлення і комплексного використання сил і засобів можна віднести: а) створення координаційної групи; б) аналіз і оцінка оперативної обстановки; в) визначення ділянок, де необхідно виставляти вбрання; г) складання плану комплексного використання сил і засобів органу внутрішніх справ.

При розробці плану комплексного використання сил і засобів доцільне створення координаційної групи або ради. Вивчення практики роботи органів внутрішніх справ свідчить; такі групи–ради створюються далеко не в кожному органі, що призводить до неякісного складання єдиної дислокації сил різних служб. Найчастіше це виражається в тому, що начальник відділу (відділення) охорони громадського порядку, а нерідко і командир підрозділу патрульно-постової служби міліції, чисто механічно сполучають лінійні дислокації в одну, не погоджуючи або недостатньо погоджуючи їх з керівниками інших служб і підрозділів [7, с. 78–79].

Склад координаційної групи (ради) має бути невеликим і включати начальника відділення (відділу) охорони громадського порядку (старшого групи), командира підрозділів патрульно-постової служби міліції, позавідомчої охорони і представника спеціальної моторизованої військової частини за наявності її в місті.

Істотною проблемою для органів внутрішніх справ залишається аналіз і оцінка оперативної обстановки. Відтворення штабів органів внутрішніх справ дозволило виділити співробітників для виконання цієї об'єктивно необхідної функції. Проте кожна служба аналізує і оцінює інформацію по своїй лінії роботи. При цьому її об'єм не скорочується, а збільшується [8, с. 18; 9, с. 44].

Залежно від технічних можливостей органу внутрішніх справ інформація про стан злочинності та адміністративних правопорушень, а також про результати роботи служб і підрозділів може оброблятися двома способами: ручним і за допомогою персональних комп'ютерів.

Дані аналізу дозволяють визначити ділянки, де необхідно виставляти сили патрульно-постової служби міліції, міліції з охорони, громадських організацій з охорони громадського порядку.

Крім того, доцільно враховувати місця дислокації вищих і середніх навчальних закладів, пожежних частин МВС України і військових частин. За домовленістю з ними і за сприяння місцевої адміністрації може підтримуватися порядок у місцях їх розташування.

Якщо при розміщенні підрозділів різних служб органу внутрішніх справ виникне необхідність зміни раніше запропонованого маршруту (поста), старший координаційної групи зобов'язаний погоджувати всі питання з начальниками служб і з їх згоди внести зміни і корективи.

Комплексне використання сил і засобів органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку повинне базуватися на принципах: зосередження основних сил і засобів у найбільш вірогідних місцях порушень громадського порядку; безперервність, гнучкість і активність правоохоронців; маневреність силами і засобами [8, с. 36].

Важливим тактичним принципом охорони громадського порядку є безперервність, гнучкість і активність. Безперервність охорони громадського порядку об'єктивно обумовлена необхідністю постійного забезпечення особистої безпеки громадян, громадської безпеки і громадського порядку на вулицях, оскільки вони, як і раніше, залишаються основними кримінальними місцями в містах. Тому на органи внутрішніх справ покладається завдання постійно і безперервно вести боротьбу з різними правопорушеннями у будь-який час року і доби. Проте можливості органів внутрішніх справ до переходу до комплексного використання сил і засобів реалізовані не повністю.

Вдосконалення системи службової підготовки, своєчасне доведення до особового складу інформації про оперативну обстановку і всі події за добу, зміни на постах і маршрутах, і головне – особиста винахідливість, ініціатива – ось далеко не повний перелік заходів, які повинні використовуватись для реалізації гнучкості охорони громадського порядку.

За останні роки більшої значущості набуває такий принцип охорони громадського порядку, як маневр силами і засобами. Суть його полягає в тому,

що піші і моторизовані підрозділи, у разі потреби, можуть бути передислоковані в те місце, де їх присутність обумовлена обстановкою, що склалася.

До чинників, що викликають необхідність маневру силами і засобами, можна віднести: скоєння небезпечного злочину; розшук і затримання особи, що його вчинила; виникнення групової бійки або сутички між озброєними угрупованнями; проведення мітингів та інших масових заходів без попереднього узгодження з органами місцевого самоврядування і тому подібне.

Маневр передбачає, з одного боку, об'єднання зусиль різних служб і підрозділів задля виконання єдиного завдання, взаємне надання допомоги, з іншого – дозволяє одними і тими ж силами ефективніше підтримувати громадський порядок у певних місцях міста (району).

На наш погляд, максимально ефективним вважається застосування поєднання піших і моторизованих патрулів. Це означає, що при несенні служби у складі автопатруля члени екіпажу не повинні постійно знаходитися в автомобілі, а під час зупинок – більше часу витратити на піше патрулювання з виходом у певний час на контрольні позиції.

**Висновок.** Таким чином, надійне забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в особливих умовах обумовлює необхідність комплексного використання сил і засобів органів внутрішніх справ, яке залежить від ряду об'єктивних чинників, а саме:

– кількості і протяжності вулиць у місті, числа місць відпочинку та інших громадських місць, де потрібна присутність співробітників міліції;

– укомплектованості особового складу підрозділу патрульно-постової служби міліції, як основної сили по охороні громадського порядку і постійної роботи по ліквідації поточного некомплекту міліцейських;

– виключення дислокацій сил різних служб в одному і тому ж місці в один і той же час;

– участі співробітників апаратів МВС, ГУМВС та інших додаткових сил з охорони громадського порядку, створення за рахунок цього більшої щільності сил у місцях концентрації правопорушників;

– масованого використання військовослужбовців спеціальних моторизованих військових частин в одному з районів міста при різкому ускладненні оперативної обстановки;

– добре налагодженої обліково-аналітичної роботи, що дозволяє безперервно стежити за оперативною обстановкою і своєчасно приймати рішення відповідно до неї.

На наш погляд, об'єктивний підхід до вирішення проблем громадського порядку вимагає комплексного використання сил і засобів ОВС; комплексний підхід з охорони громадського порядку вимагає погоджених дій не лише сил органів внутрішніх справ, але і державних органів управління, а також органів місцевого самоврядування та інших громадських формувань; комплексність в охороні громадського порядку може бути досягнута лише за умови, що кожен орган державної влади, орган місцевого самоврядування, органи внутрішніх справ постійно реалізують матеріальні і процесуальні норми у сфері охорони громадського порядку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Серегин А.В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском государстве. Труды Высшей школы МООП РСФСР. – 1963. – № 8. – С. 246–260.
2. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Л.: Лениздат, 1973. – 328 с.
3. Управление силами и средствами органов внутренних дел при усложнении оперативной обстановки в сфере охраны общественного порядка [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Корнієнко. – Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х., 2000. – 212 с.
4. Про посилення відповідальності за хуліганство: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1966. – № 30. – Ст. 595.
5. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин – М.: Юрид. лит-ра, 1975. – 214 с.
6. Управление – это наука и искусство [Текст] / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд; Сост. Г.Л. Подвойский. – М.: Республика, 1992. – 349 с.
7. Административна діяльність органів внутрішніх справ: Навчальний посібник / За заг. ред. Є.М. Моїсєєва / В.Д. Сущенко, В.І. Олефір, С.Ф. Константинов та ін. – К.: КНТ, 2008. – 264 с.
8. Ложкин Н.Е. Планирование действий органов внутренних дел в особых условиях / Н.Е. Ложкин. – М.: Акад. МВД СССР, 1989. – 112 с.
9. Полуянов В.П. Система швидкого реагування на надзвичайні ситуації природного характеру / В.П. Полуянов, С.О. Кузніченко // Вісник Луганськ. ін-ту внутр. справ. – Спецвипуск. – 1999. – С. 130–139.