

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

УДК 94(477:351.74(066))

Аркадій Запорожцев

заступник начальника ДГБ МВС
України, начальник управління ДІМ;

Галина Запорожцева

кандидат психологічних наук, доцент,
професор кафедри теорії та практи-
ки організації ОРД Академії управлін-
ня МВС;

Микола Господарець

начальник Калинівського РВ
УМВС України у Вінницькій області

ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті здійснено аналіз розвитку і становлення служби дільничних інспекторів міліції, окреслено організаційно-правові засади розвитку інституту ДІМ, визначено шляхи реформування цієї служби на сучасному етапі.

В статтє осуществлен анализ развития и становления службы участковых инспекторов милиции, проанализированы организационно-правовые основы развития института УИМ, определены пути реформирования этой службы на современном этапе.

In this article there is presented the analyze of district militiaman service development and establishment, as well organizational-legal foundations of the district militiaman institution development are analyzed, ways of improvement of this service at the present stage are defined.

Ключові слова: інститут дільничних інспекторів міліції, організаційно-правові засади діяльності та шляхи реформування служби ДІМ.

Ключевые слова: *институт участковых инспекторов милиции, организационно-правовые основы развития института УИМ.*

Keywords: *district militiaman institution, organizational-legal foundations of the district militiaman institution development.*

В умовах кардинальних перетворень, що відбуваються в Україні, перед органами внутрішніх справ (далі – ОВС) постає завдання зміни пріоритетів у напрямі демократизації взаємовідносин із громадянами, беззаперечного дотримання прав людини, надання допомоги населенню як з правових, так і з соціальних питань. Зазначене безпосередньо стосується працівників блоку міліції громадської безпеки (далі – БМГБ), вагоме значення в цьому процесі належить діяльності служби дільничних інспекторів міліції (далі – ДІМ), найчисельнішому загону працівників української міліції, які на закріплених за ними дільницях, працюючи безпосередньо серед населення, виконують значну частину основних функцій ОВС, зокрема, здійснюють загальну та індивідуальну профілактику правопорушень, беруть участь у розкритті та розслідуванні злочинів, охороні громадського порядку. Крім того, ДІМ також виконують деякі загальноуправлінські функції.

Перед працівниками БМГБ поставлено завдання переходу від каральних методів роботи до співробітництва з громадськістю, а це потребує передусім радикальних змін у стилі, формах і методах роботи працівників служби ДІМ. Утім зазначеній службі притаманні проблеми, які, незважаючи на багаторазові спроби реформування системи ОВС загалом та служби ДІМ зокрема, на сьогодні так і не вирішені, а саме: багатофункціональність, брак чітких критеріїв оцінки діяльності працівників цієї служби, організаційно-правова неврегульованість тощо.

Проведений аналіз наукових досліджень [1; 3; 10] свідчить, що недосконалість чинних структурно-функціональних засад діяльності ДІМ призвела до її багатофункціональності, зокрема, на дільничного інспектора покладено виконання понад 90 функціональних обов'язків та більше ніж 300 видів робіт, що, на наш погляд, і є однією з головних причин низької ефективності діяльності працівників цих підрозділів [6].

Мета статті – визначити шляхи розвитку та реформування Інституту дільничних інспекторів міліції – служби в системі органів внутрішніх справ, що має глибокі історичні корені.

Історично сформована традиційна система організації роботи ДІМ зумовлена багатофункціональністю і територіальним принципом організації діяльності, про що свідчить назва самого інституту: дільничні інспектори міліції, тобто інспектор, що виконує на дільниці функції міліції, а не якогось її підрозділу. Хоча назва цієї служби змінювалася неодноразово, її зміни не обумовлювалися змінами сутності цього інституту. Увесь час дільничний працівник міліції був і є основним уповноваженим представником державної виконавчої влади на певній території району (міста), виконуючи при цьому обов'язки майже всіх напрямів діяльності органів внутрішніх справ.

Вагомий внесок у вивчення проблем удосконалення діяльності ДІМ зробили вчені: А.В. Вахов, В.А. Шамрай, В.І. Олефір, В.К. Колпаков, В.П. Савенков, В.Р. Волков, Є.В. Додін, І.П. Голосніченко, І.П. Портнов, М.П. Мишляев, Ф.Е. Колонтаєвський та інші. І хоча служба ДІМ за тривалий період її існування зазнала багато змін, але, на жаль, залишається гострою проблема взаємоузгодженості показників у роботі ДІМ з тими завданнями, функціями, видами робіт, які покладені на представників цієї служби.

Інститут ДІМ є одним з найдавніших у системі органів внутрішніх справ України. Започаткована ця служба ще за часів Івана Грозного, за указом якого “сошні люди” – селяни, тобто люди від сохи, – обирали на місцях тих, хто захищав би їх від свавілля царевих слуг, поведінка яких стосовно простих людей, зрештою, обурювала навіть самого царя. Згадки про працівників, які виконували функції ДІМ, можна знайти у другій половині XVIII ст., а саме 8 квітня 1782 р., в Російській імперії Петром I було введено в дію “Статут благочиння або поліцейський”, де зазначено, що міста поділяються на квартали, у кожному з яких призначається квартальний наглядач із помічником – квартальним поручиком.

Що ж стосується термінів “дільниця” та “дільничний”, то вони вперше з'являються у грудні 1862 р., коли Олександром II затверджено “Тимчасові правила про устрій поліції в містах та повітах губерній”. Відповідно до цього документа підрозділи міської та земської

поліції скорочувалися, а на їхній основі створювалися повітові поліцейські управління, основою яких були дільниці, очолювані приставом. У 1878 році для виконання поліцейських обов'язків у сільській місцевості вводиться посада поліцейського урядника.

Здійснення територіального нагляду за окологками, тобто невеликими частинами міста, які можна порівняти із сучасними дільницями, на той час було однією з найважливіших функцій як міської, так і повітової поліції. А виконували цю функцію такі наглядачі: окологочний, квартальний, повітовий, яких можна вважати попередниками працівників сучасної служби ДІМ.

Унаслідок Лютневої буржуазно-демократичної революції (1917) Тимчасовим урядом було скасовано департамент поліції, при цьому поліцію перейменували в народну міліцію, тобто державний орган, який підпорядковувався органам місцевого самоврядування. Правові основи організації і діяльності міліції Тимчасового уряду визначалися у постанові “Про устанovu міліції” і в Тимчасовому положенні про міліцію, затвердженому 17 квітня 1917 року. Відповідно до цієї Постанови колишніх окологочних змінили дільничні начальники міліції.

Наступним кроком стала постанова “Про робочу міліцію”, від 28 жовтня (10 листопада) 1917 р., відповідно до якої на місцях створювалися збройні формування – спеціальні загони охорони, загони порядку й охорони, охоронні дружини, робочі дружини, селянські дружини. Вони характеризувалися, по-перше, відсутністю штату постійних професійних працівників, по-друге, здійсненням як військових, так і функцій органу охорони громадського порядку.

Після поділу функцій охорони громадського порядку і захисту країни від контрреволюційних сил, що відбувся на початку 1918 р., постало завдання – замість різних формувань трудящих створити спеціальний апарат міліції.

У березні 1918 р. Народний комісар внутрішніх справ Г. Петровський на Раді Народних Комісарів підняв питання про організацію радянської міліції на штатних засадах. Так, 10 травня 1918 р. колегія НКВС прийняла рішення про те, що міліція повинна існувати з постійним штатом осіб, які виконуватимуть спеціальні функції, відмежовані від функцій Червоної Армії.

Згодом, у зв'язку з будівництвом штатного апарату радянської міліції, велике значення мало завершення юридичного оформлення основ організації її діяльності та закріплення певних відмінностей від старої поліцейської системи. Так, 21 серпня 1918 р. Рада Народних Комісарів доручила НКВС за узгодженням із НКЮ переробити проект Положення про народну робітничо-селянську охорону в інструкцію, пристосувавши її переважно до боротьби проти кримінальних елементів, підтримки санітарного порядку і виконання розпоряджень місцевої влади. Відповідно до цього рішення, після необхідної підготовчої роботи, 12 жовтня 1918 р. НКВС і НКЮ затвердили Інструкцію про організацію радянської робітничо-селянської міліції, яка відкрила нову віху в процесі становлення міліції як штатного державного органу охорони громадського порядку. І хоча в цій інструкції посада безпосередньо дільничного інспектора міліції ще не передбачалася, робота міліції будувалася за принципом закріплення за певною територією, тобто за дільницею, згодом цей принцип назвали зональним [9].

Водночас в Україні відбувався процес створення служби дільничних інспекторів міліції. Так, у травні 1917 р. Центральна Рада прийняла постанову “Про українську народну міліцію”, в якій визначалися функції працівників, що безпосередньо виконували функції дільничного інспектора міліції. У травні 1918 р. гетьман Скоропадський прийняв постанову “Про скасування існуючих нормативних актів про міліцію та утворення державної варти”, завдяки якій дільничного інспектора міліції іменували дільничним начальником Державної варти, діяльність якої визначали ст. 361 та 362 т. 1 Зводу Законів Російської імперії.

У лютому 1919 р. Радою Народних Комісарів УРСР прийнято декрет про утворення в Україні радянської робітничо-селянської міліції та затверджено Інструкцію для районних наглядачів – так на той час називали дільничних інспекторів міліції. Відповідно до нормативних розпоряджень низовою ланкою апарату міліції була дільниця (яку незабаром перейменували в район), очолювана дільничним начальником міліції (начальником міліцейського району). Йому підпорядковувалися старші міліціонери та міліціонери.

В Інструкції нічого не говорилося про розмежування обов'язків між посадовими особами низової ланки міліції і про організаційні форми їхнього використання. Слід зазначити, що організаційні форми використання працівників міліції в місті і в сільській місцевості значно різнилися. Наприклад, за Інструкцією НКВС від лютого 1920 р. волосний міліціонер мав обов'язково мешкати у своєму районі. Це зумовлено тим, що на нього покладені обов'язки з підтримки порядку на території мешкання, тобто на конкретній території.

На наш погляд, процес формування служби ДІМ в Україні розпочався у 1922 р., коли наказом Кримської Радянської Соціалістичної Республіки від 26 квітня 1922 р. № 108 було затверджено Положення та Інструкцію про старших дільничних міліціонерів. Так було закріплено принцип здійснення правоохоронної діяльності дільничними інспекторами міліції безпосередньо на дільниці. Щодо статусу самого ДІМ, то поняття “дільничний наглядач”, тобто “посадова особа міліції, під наглядом і охороною якої перебувала певна дільниця міста або поселення”, було закріплено в “Інструкції дільничного наглядача”, затвердженій 18 жовтня 1923 р., до речі, саме ця дата визначена днем професійного свята дільничних інспекторів міліції України.

Питання про введення в штати міської міліції посади дільничного наглядача (згодом – дільничного інспектора міліції) обговорювалося у пресі наприкінці 1922 – на початку 1923 рр. [9; 14].

На той час у багатьох містах уже були працівники служби, які здійснювали правоохоронну діяльність безпосередньо на дільниці, при цьому вони проводили дізнання і контролювали роботу постових міліціонерів, вживали заходів адміністративного примусу, на них також були покладені обов'язки сприяти агентам кримінального розшуку. У той час була визначена норма обслуговування: на одного міліціонера припадало 5 тис. населення.

У сільській місцевості процес становлення і розвитку інституту дільничних виявився складнішим і тривалішим. Їхні функції виконували волосні міліціонери і підпорядковані їм молодші міліціонери.

Створення в сільській місцевості дільниць і прикріплення до них міліціонерів започатковано у 1924–1925 рр. під час укрупнення волостей. І тільки після введення нового адміністративно-територіального поділу країни (район-область-округ) більшість сільських районів

стали поділятися на ділянки. Але ще до 1930 р. у сільській місцевості використовувалися різні форми призначення старших і молодших волосних міліціонерів. Три основні з них такі:

1. Усі міліціонери знаходилися при волосному (районному) центрі. Територія волості (району) на міліцейські ділянки не розподілялася. За потреби міліціонери відряджалися на місця.

2. Усі міліціонери знаходилися при волосному (районному) центрі, але територія волості (району) була розподілена на адміністративні (міліцейські) ділянки. За кожним міліціонером закріплювалася певна ділянка, яку він періодично відвідував.

3. Управління волосною (районною) міліцією знаходилося у волосному (районному) центрі, а міліціонери – на своїх ділянках при сільрадах.

Спеціальним наказом від 13 лютого 1930 р. № 109 НКВС перейменовано дільничних наглядачів міської міліції і сільських міліціонерів у дільничних інспекторів міліції, а Положенням про дільничного інспектора в сільських місцевостях, прийнятим 31 травня 1930 р., сільського дільничного інспектора прирівнюють до дільничного інспектора в місті. Чіткіше правове оформлення раніше одержала діяльність дільничного працівника міліції в місті.

Аналіз досліджень з питань проблем розвитку та становлення служби ДІМ [9; 13] свідчить, що під час розподілу волосної міліції першими двома способами зовсім не досягалася мета наближення міліцейського апарату до населення і не поліпшувалася якість його обслуговування. Найприйнятнішим у цьому сенсі визнавався третій спосіб із внесеною низкою поправок.

Оцінюючи в цілому процес формування інституту дільничного працівника міліції, можна дійти висновку, що необхідність у ньому була зумовлена такими чинниками:

- розкиданість, значна віддаленість від районних центрів сільських і розосередженість, недостатня інтегрованість міських поселень;
- нерозвиненість чи брак різних видів зв'язку (транспортного, телефонного, телеграфного й інших) віддалених ділянок з районними центрами;

- слабка соціальна і просторова мобільність населення, яка викликала майже повний збіг трьох основних сфер життєдіяльності людини – праці, побуту і дозвілля. Такий збіг давав можливість їх одночасного “охоплення” одним дільничним представником міліції.

Дія цих чинників найяскравіше виражена в сільській місцевості. У містах, особливо великих, їхній вплив слабшає, що стало причиною спроби впродовж останніх 25 років внести корективи у зміст діяльності дільничних.

Так, до 1974 р. служба ДІМ входила до складу служби охорони громадського порядку, але в період з 1974 до 1983 рр. вона стала складником профілактичної служби міліції в системі карного розшуку.

З 1974 р. в Головному управлінні карного розшуку МВС СРСР було створене Управління профілактичної служби з відділами індивідуальної і загальної профілактики, а в МВС союзних і автономних республік, УВС крайоблвиконкомів – відповідні відділи і відділення. У результаті більшість дільничних інспекторів, що працювали безпосередньо з населенням, зайнялися профілактичною діяльністю, основою якої були тісні контакти з відродженими в 70-х роках народними дружинами, які виникли, на відміну від озброєних формувань 1917 р., як громадські пункти охорони порядку і ради профілактики правопорушень у трудових колективах, що дозволило поліпшити індивідуальну роботу з раніше засудженими, сімейними дебоширами, дармоїдами, п’яницями тощо [4].

Разом з тим створення спеціальної профілактичної служби звужувало роботу в цьому напрямі багатьох інших служб органів внутрішніх справ, утім профілактика має бути справою не одних лише дільничних інспекторів, а всієї міліції. Саме на цій підставі в 1983 р. профілактична служба ліквідована, а дільничні інспектори виведені зі складу карного розшуку.

З 1983 р. дільничні інспектори міліції знову входять до складу служби охорони громадського порядку (міліція громадської безпеки), що підтверджується характером покладених на них обов’язків. Однак при цьому не було чіткої організації керівництва службою дільничних інспекторів. Зокрема, після ліквідації профілактичної служ-

би не тільки в обласних управліннях і міськрайвідділах внутрішніх справ, а й в апараті МВС СРСР певний час не було підрозділів з організації роботи дільничних інспекторів міліції. Вважалося, що в міськрайорганах вони підпорядковуються безпосередньо начальнику, насправді ж ними ніхто конкретно не опікувався. Тож дільничних постійно відволікали від роботи безпосередньо на дільниці, призначали до складу чергових нарядів і оперативних груп, нав'язували не властиві їм функції. Погіршилися умови їхньої праці та побуту: не було кому піклуватися про те, щоб працівник цієї служби мав житло і службове приміщення на дільниці, що обслуговується, був забезпечений телефонним зв'язком, а в сільській місцевості – транспортом. Усе це призвело до плінності кадрів, погіршився якісний склад дільничних інспекторів міліції.

Перебудова кінця 80-х років, що розгорнулася в країні, не оминула органи внутрішніх справ, вона сприяла й удосконаленню діяльності дільничних інспекторів – специфічної служби міліції, що виконує на своїх дільницях практично всі її функції. За особистої участі дільничних розкривається щорічно більше 40 % злочинів, скоєних в умовах неочевидності. На їхню долю припадає основний тягар боротьби з хуліганством, пияцтвом, наркоманією й іншими антигромадськими діяннями [11].

На початку 1987 р. директивними органами були вжиті заходи з удосконалення роботи дільничних інспекторів міліції, поліпшення їхнього матеріального становища. Запровадження інструкції (1987) істотно змінило організаційну структуру і систему управління діяльністю ДІМ. Вона увійшла до складу підрозділу охорони громадського порядку, а керівництво нею було покладено на Головне управління охорони громадського порядку МВС, де було створене Управління з організації роботи дільничних інспекторів і взаємодії з громадськістю. Така організаційна структура діяла до 1989 р.

Проведене В.Р. Волковим наприкінці 80-х років дослідження за темою “Організація діяльності дільничних інспекторів міліції з урахуванням особливостей роботи в містах обласного підпорядкування, курортах і портах” свідчило, що виконувати належним чином індивідуально-профілактичну функцію дільничні інспектори не мали змоги, тому що входили до складу служби охорони громадського

порядку і були змушені в основному займатися виконанням завдань, притаманних саме цій службі [3].

На наш погляд, таке становище зумовлювалось особливостями становища дільничного інспектора, про що свідчить вислів “дільничний інспектор – це начальник міліції в мініатюрі”. Звісно, мається на увазі не ідентичність їхніх правових статусів, а те, що дільничний інспектор, як і начальник міліції, є, власне кажучи, організатором охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями на певній території. Такі обов’язки дільничних інспекторів були передбачені ще першими нормативними актами, що регламентували їхню діяльність. Так, у Положенні про дільничних інспекторів міліції в сільській місцевості (1932) зазначалося: “Дільничний інспектор міліції, поєднуючи в межах території, що обслуговується ним, роботу із забезпечення революційного порядку і суспільної безпеки: а) керує діяльністю міліціонерів, що працюють на обслуговуваній ним території; б) контролює виконання сільськими виконавцями обов’язків з охорони революційного порядку і громадської безпеки, веде облік та інструктування сільських виконавців; в) керує оперативною роботою членів бригад сприяння робітничо-селянської міліції...” [12].

Одночасне охоплення таких напрямів роботи дільничним залишається характерним для сільської місцевості.

У 90-х роках ХХ ст. в історії міліції України настав новий етап – період становлення й розвитку міліції незалежної держави.

Узагальнюючи зазначене вище, можна констатувати, що в основу інституту ДІМ покладено комплексність і багатофункціональність діяльності з територіальним принципом організації роботи [10].

В історичному аспекті спостерігається розгалуженість і ускладнення функцій, які реалізуються службою ДІМ, що призводить до посилення навантаження на конкретних працівників цих підрозділів і, як наслідок, спричиняє зниження ефективності їхньої роботи.

З часу свого виникнення діяльність дільничного інспектора мала специфічні особливості. Під час становлення і розвитку служби ДІМ у системі ОВС цей інститут постійно зіштовхувався з комплексом різних проблем, деякі з них не вирішені і дотепер [14].

Однією з найвагоміших проблем, на наш погляд, є недостатньо чітка правова регламентація та недосконала організаційно-функціональна структура цього підрозділу.

На відміну від працівників будь-якого іншого підрозділу, що забезпечують виконання, як правило, обмеженого кола завдань, дільничні інспектори мають завдання практично за всіма напрямками діяльності органів внутрішніх справ [13].

Усі вищезазначені особливості і характеристики діяльності ДІМ свідчать, що такий вид професійної діяльності висуває високі вимоги до суб'єкта цієї діяльності і, відповідно, вимагає ретельного науково обгрунтованого професійного відбору та наявності продуманої системи підготовки до професійної діяльності, особливо на початкових етапах професійного становлення [5].

Головним же напрямом діяльності ДІМ має стати не стільки прискіпливий пошук правопорушень, скільки надання правової та соціальної допомоги населенню. Що стосується практичної реалізації охоронно-захисної концепції працівниками служби ДІМ, то, на наш погляд, як правова та соціальна допомога, так і власне захист пересічного громадянина в діяльності ДІМ можливі лише після вирішення низки питань організаційно-управлінського, соціально-педагогічного, психологічного, нормативно-правового і кадрового забезпечення.

У зв'язку з цим мають бути докорінно змінені звітні показники в роботі дільничних інспекторів міліції, а це потребує ретельного науково-обгрунтованого дослідження фахівців у галузі психології праці, адміністративного права та діяльності, теорії управління, кримінального права та процесу тощо.

Список використаних джерел

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: заг. частина // за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська Академія внутрішніх справ, Міжнародний освітній фонд імені Я. Мудрого. – 1995. – 180 с.

2. Вахов С.В. Профілактическая функция УИМ: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 / Акад. МВД СССР. – М., 1986. – 20 с.

3. Волков В.Р. Организация и совершенствование деятельности участковых инспекторов милиции по охране общественного порядка и профилактике правонарушений в курортных городах: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. МВД СССР. – М., 1991. – 24 с.

4. Додин Е.В., Олифер В.И. Рассмотрение участковым инспектором милиции жалоб, предложений и заявлений граждан: учеб. пособ. – К.: УАВД, 1992. – 56 с.

5. Запорожцева Г.Є. Професійна психологічна підготовка дільничних інспекторів міліції / за ред. Г.І. Васильєва. – Одеса: НДРБВ ОІВС, 2000. – 164 с.

6. Запорожцева Г.Є. Психологічний аналіз професійної діяльності дільничного інспектора міліції та визначальні умови її удосконалення: дис. канд. психол. наук: 19.00.06 / НАВСУ. – К., 2002. – 226 с.

7. Колпаков В.К. Взаимодействие УИМ с формированиями общестственности: учеб. пособ. МВД СССР; КВШ им. Ф.Є. Дзержинского. – К., 1990. – 100 с.

8. Майдигов А.Ф. Управление городским, районным органом внутренних дел (внутриорганизационный аспект): учеб. пособ. – М., 1979. – 114 с.

9. Нечевина Н.Д. Участковые инспектора милиции, их становление и развитие (теория и практика): монография. – М.: МЮИ МВД России, 1999. – 149 с.

10. Организация работы участкового инспектора милиции / под ред. Ф.Е. Колонтаевского. – М.: Акад. МВД СССР, 1990. – 91 с.

11. Портнов И.П., Крючков А.В., Савенков В.П. Организация работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми и лицами, ведущими паразитический образ жизни. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1986. – 10 с.

12. Приказ Главного управления Рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР № 35 от 19 июня 1932 г. // Сборник приказов и циркуляров ГУРКМ при СНК РСФСР. – Вып. № 19, 5 июля 1932 г.

13. Шамрай В.А. Обеспечение законности в деятельности службы УИМ: учеб. пособ. – К.: Изд-во УАВД, 1993. – 64 с.

14. Шамрай В.А. Возникновение и развитие службы участковых инспекторов милиции // Бюллетень по обмену опытом МВД УССР. – 1990. – № 103. – С. 45–50.

15. Шпилько О.О. Распределение милиции в сельских местностях // Административный вестник. – 1925. – № 12. – С. 27–30.

Стаття надійшла 24.04.2009.