



Віталій Маліков,

викладач кафедри
адміністративного, кримінального права
та процесу
Міжнародного університету
бізнесу і права

УДК 342.518:343.5

Організація охорони громадського порядку підрозділами міліції

Забезпечення ефективної охорони громадського порядку, надійний захист прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави нерозривно пов'язані з необхідністю чітко налагодженої, побудованої на наукових принципах організації роботи всіх служб та підрозділів міліції громадської безпеки.

Деякі проблемні питання охорони громадського порядку підрозділами органів внутрішніх справ були предметом досліджень таких учених, як О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. О. Безсмертний, І. П. Голосніченко, Д. П. Калаянов, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, Б. Г. Литвак, В. М. Плішкін, Л. Л. Попов, О. Н. Ярмиш та інші. Однак приймаючи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона ще залишається дуже актуальною.

Метою цієї статті є дослідження організації охорони громадського порядку підрозділами міліції. Для досягнення поставленої мети слід вирішити

такі завдання: визначити категорії «організація» та «управління»; охарактеризувати структуру підрозділів міліції, що забезпечують охорону громадського порядку; визначити функції підрозділів міліції при організації охорони громадського порядку та основні фактори, що впливають на стан його забезпечення; сформулювати поняття «організація охорони громадського порядку».

Під терміном «організація», як правило, розуміється: а) внутрішня стійкість, погодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого; б) сукупність процесів чи дій, що приводять до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; в) об'єднання людей, що спільно реалізують визначену програму чи мету, що діють на підставі визначених процедур і правил [1, с. 473].

Поняття соціальної організації в широкому розумінні характеризує способи упорядкування і регулювання

діяльності окремих індивідів і соціальних груп, а також різноманітні механізми соціальної організації, що охоплюють усі рівні і сфери взаємин між людьми [2, с. 4–22]. У вузькому розумінні соціальна організація – це відносно автономна група людей, орієнтована на досягнення визначеної, раніше зафіксованої мети, реалізація якої вимагає спільних і скоординованих дій. Характерною рисою таких організацій є наявність у них спеціалізованого персоналу, що пройшов відповідну підготовку і виконує функції управління [1, с. 474]. У науковій літературі, присвяченій проблемам управління, розкривається організаційний зміст управління, що полягає, по-перше, в організації апарату управління і, по-друге, в організації процесу управління [3]. При цьому відзначається, що зі збільшенням об'єктів управління зростає і значення організаційного управління.

Розкриваючи зміст організації охорони громадського порядку, необхідно визначитися з його поняттям. За організацією охорони громадського порядку розуміють здійснення органами внутрішніх справ, іншими державними і громадськими організаціями функцій, спрямованих на забезпечення їх погодженої й ефективної діяльності щодо безпосередньої охорони порядку і безпеки, захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства від злочинних та інших протиправних посягань [4, с. 191; 5]. Аналіз наведеного поняття свідчить про використання в ньому таких понять, як «організація» і «управління». Слід зазначити, що деякі науковці вважають «організацію» більш загальною категорією, чим «управління» [6, с. 137], інші включають «організацію» в «управління» як його безпосередню функцію [7, с. 45–53]. Ми приєднуємося до другої точки зору, оскільки вважаємо, що термін «управління» охоплює собою поняття «організація», яка є тільки однією із функцій управління.

Організація охорони громадського порядку як управлінська діяльність нерозривно пов'язана із здійсненням функцій, спрямованих на безпосередню охорону порядку і безпеки, попередження і припинення порушень. Так, наприклад, районні органи внутрішніх справ організовують і практично здійснюють охорону громадського порядку, забезпечують особисту безпеку громадян і громадську безпеку, тобто безпосередньо втілюють у життя профілактичні заходи, припиняють порушення громадського порядку шляхом притягнення правопорушників до відповідальності, а також здійснюють охорону і конвоювання затриманих осіб, видають дозволи на придбання і збереження зброї тощо. Такі заходи не охоплюються лише організаційними функціями. Таким чином, організаційні функції органів внутрішніх справ реалізуються в сукупності з їх тактичними діями, які полягають у застосуванні певних форм і методів безпосередньої охорони громадського порядку і безпеки, попередженні та припиненні правопорушень, забезпеченні надійного захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних чи інших антигромадських посягань.

Основними факторами, що впливають на організацію роботи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, є: соціально-економічні умови, при яких підрозділи міліції громадської безпеки виконують свої функції, професійна підготовленість кадрів, їхня правова і соціальна захищеність, повнота і якість правового регулювання організації і діяльності підрозділів, які виконують функції з охорони громадського порядку, стан оперативної обстановки тощо. Вплив зазначених факторів визначає процес розвитку форм організації охорони громадського порядку, тактичні прийоми і способи попередження і припинення правопорушень.

Організація служби охорони громадського порядку органів внутрішніх справ базується на системі її підрозділів, які перебувають між собою у певному зв'язку, де має місце підпорядкування нижчих апаратів вищим, координація і взаємозв'язок з іншими службами органів внутрішніх справ. Ця система складається з трьох ланок. Вищою ланкою є Департамент адміністративної служби міліції (далі – Департамент) МВС України, який здійснює в межах своєї компетенції загальне керівництво підвідомчою службою, забезпечує управління діяльністю нижчих апаратів. При цьому Департамент організовує діяльність апаратів лінійних служб охорони громадського порядку та здійснення дозвільної і паспортної систем, а також забезпечення режиму перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства. Друга ланка цієї служби охоплює апарати охорони громадського порядку ГУ МВС України в Криму, місті Києві і Київській області, УМВС України в областях і місті Севастополі та на транспорті. Третю ланку служби охорони громадського порядку становлять підрозділи в міських, районних відділах внутрішніх справ та їх структурні підрозділи.

Структура конкретного апарату служби охорони громадського порядку визначається, перш за все, його компетенцією та чисельністю інспекторського складу. Для проведення організаційної роботи в апаратах першої та другої ланки інспекторський склад об'єднується за лінійним принципом (патрульно-постова служба, служба по керівництву дільничними інспекторами тощо). Крім того, в них утворюється, як правило, інформаційно-аналітичний підрозділ, а також підрозділ щодо організації взаємодії з іншими державними органами та громадськими формуваннями, які виконують функції з охорони громадського порядку.

Кожній ланці служби охорони громадського порядку властиві свої особ-

ливості. Так, центральні апарати управління службою охорони громадського порядку, як правило, не мають безпосередньо підпорядкованих їм сил. Зміст їх діяльності полягає у здійсненні організаційно-методичного керівництва роботою апаратів нижчого рівня, наданні їм практичної допомоги, здійсненні контролю та перевірки виконання покладених на них завдань, узагальненні та поширенні позитивного досвіду роботи, забезпеченні зв'язку підрозділів служби з населенням та громадськістю, розробці проєктів нормативних актів та методичних вказівок з питань служби, зброї, обробки та аналізу інформації про стан охорони громадського порядку, ефективності використання сил, підготовці та здійсненні на цій основі конкретних організаційних заходів.

Місцеві апарати управління службою охорони громадського порядку – це безпосередні організатори практичного виконання завдань, покладених на цю службу. Їх діяльність відбувається у тісному зв'язку з державними та громадськими організаціями. Місцеві апарати, на відміну від центральних, не тільки виконують організаційні функції, а й безпосередньо беруть участь в охороні громадського порядку.

Найважливішою умовою успішного виконання поставлених завдань є інформаційно-аналітична робота, яка включає в себе збір, узагальнення та аналіз інформації про стан оперативної обстановки та охорони громадського порядку силами цієї служби. При аналізі оперативної обстановки враховуються географічні та соціально-економічні особливості території, яка обслуговується, чисельність та склад населення, кількість та можливості наявних сил та засобів, пори року та час доби, кліматичні умови тощо [8]. Велике значення для цієї служби має аналіз стану громадського порядку, дані про кількість, динаміку та структуру злочинності, правопору-

шень на вулицях та у громадських місцях, дорожнього руху тощо.

Одним з найважливіших елементів організації служби охорони громадського порядку є прийняття відповідних рішень. Основними видами рішень є відомчі акти управління, в яких відображається розстановка сил та засобів згідно з планами їх комплексного використання в охороні громадського порядку (єдина дислокація), а також планом використання залученого особового складу підрозділів міліції швидкого реагування «Беркут», інших підрозділів патрульно-постової служби, Міністерства оборони України, громадськості. Важливим різновидом управлінського рішення є плани роботи апаратів та підрозділів служби охорони громадського порядку, в яких вивчається обсяг роботи щодо охорони громадського порядку на рік, квартал, місяць [9; 10]. У цілому вони містять робочу програму діяльності цих апаратів та підрозділів. У перспективних планах містяться найбільш важливі організаційні заходи, виконання яких потребує тривалих зусиль та забезпечує успішне вирішення основних завдань органів внутрішніх справ. Вони розробляються апаратами МВС України, УМВС в областях та міськрайорганах. Крім перспективних планів, в організації служби охорони громадського порядку широко використовуються різноманітні спеціальні плани. Вони складаються з метою організації роботи служби в умовах складної оперативної обстановки, надзвичайних обставин, коли вимагаються максимальні зусилля цієї служби або комплексне використання сил та засобів для здійснення цільових заходів та операцій [11, с. 130–139].

Наприклад, планування заходів щодо організації патрульно-постової служби міліції здійснюється: а) на 1 рік – планом комплексного використання сил і засобів міліції в охороні громадського порядку (єдиною дислока-

цією), який складається на весняно-літній і осінньо-зимовий періоди і за необхідності коректується; б) на місяць (декаду) – планом використання особового складу підрозділів швидкого реагування «Беркут»; інших підрозділів патрульно-постової служби; сил громадськості; в) на поточну добу – книгою служби нарядів; г) на виконання конкретного завдання – наказом або спеціальним планом.

Рішення щодо планування певних заходів з охорони громадського порядку приймається начальником міськрайвідділу на підставі всебічного аналізу і оцінки оперативної обстановки. При цьому необхідно враховувати: географічні, соціально-економічні особливості міста, району, міграція населення та інші демографічні зміни; кліматичні умови; стан громадського порядку і злочинності на вулицях та в інших громадських місцях; сили і засоби органу внутрішніх справ, результати роботи патрульно-постових нарядів з охорони громадського порядку, запобіганню і розкриттю злочинів.

У свою чергу, при аналізі оперативної обстановки використовуються: дані про кількість і особливість вулиць, парків, скверів, про місця розташування виробничих комплексів, об'єктів дозвільної системи, установ банків, залізничних станцій, вокзалів та інших об'єктів промисловості, транспорту, підприємств торгівлі, громадського харчування, шкіл, спеціальних установ органів внутрішніх справ і режим їх роботи, міграцію населення в будь-який час року і доби та інше; дані про кількість, рівень динаміки і структуру злочинності, інші правопорушення, вчинені на вулицях та в інших громадських місцях; дані про результати роботи патрульно-постових нарядів усіх підрозділів, які беруть участь в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю, а також про стан забезпечення особового складу зброєю, засобами зв'язку, транспортом, спеціальними засобами.

Джерелом інформації при вивченні оперативної обстановки може бути: статистична звітність, аналітичні матеріали, оперативні і робочі карти та інші документи, що відображають стан охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, так звана «організаційна довідка» про вчинені злочини і розшук злочинців; відомості, які надходять від працівників органів внутрішніх справ, доповіді патрульно-постових нарядів; інформація інших органів внутрішніх справ, правоохоронних органів, повідомлення державних і громадських організацій, заяви громадян, повідомлення засобів масової інформації [12, с. 23–37].

Перед прийняттям рішення щодо організації патрульно-постової служби начальник міськрайліноргану повинен провести рекогносцировку на місцевості за участю командирів підрозділів патрульно-постової служби, інших працівників оперативних служб. При цьому уточнюється розрахунок та розстановка сил і засобів, визначається розміщення постів, маршрутів патрулювання, види і склад нарядів, порядок несення служби, особливі обов'язки нарядів. Проведення рекогносцировки є обов'язковим при розробленні єдиної дислокації, відпрацюванні рішення щодо організації охорони громадського порядку під час масових заходів, стихійного лиха, великих виробничих аварій і катастроф, епідемій, епізоотій, а також запобігання і припинення групових порушень громадського порядку.

Комплексний план з організації охорони громадського порядку патрульно-постовою службою міліції (єдина дислокація) розробляється в межах території, що обслуговується (міста, району, транспортної дільниці), і повинен включати: а) схему району, міста, транспортної дільниці; б) оцінку оперативної обстановки, обов'язкові норми виставлення особового складу, приблизний перелік постів і маршрутів патрулювання, в тому числі допо-

міжних, які підлягають закриттю в період посилення охорони громадського порядку і під час здійснення маневру; в) види нарядів, порядок взаємодії і зв'язку між ними; г) організацію охорони громадського порядку в місцях розташування установ з виконання покарань, підрозділів Державної служби охорони, воєнізованих пожежних частин, навчальних закладів МВС України, а також спеціальних установ міліції із залученням до патрулювання їх особового складу; д) центри постів та їх межі.

Маршрути патрулів і пункти їх зупинок, порядок взаємодії і зв'язку між ними, а також із іншими силами органів внутрішніх справ, формуваннями громадськості, повинні визначатися згідно з оперативною обстановкою і в обов'язковому порядку уточнюватися на місцевості.

Особливості несення служби для кожного наряду (поста) визначаються в картці маршрутів (постів), де вказуються: маршрут наряду, його довжина, межі; місце розташування поста і його центр; час несення служби; об'єкти і зони, які потребують особливої уваги; обов'язки нарядів і особливості зв'язку з сусідніми нарядами, черговою частиною органу внутрішніх справ, дільничними інспекторами міліції, громадськими формуваннями, зони проходження радіозв'язку і спосіб зв'язку з цими дільницями; порядок руху на маршруті і найбільш характерні тактичні прийоми несення служби [13, с. 76–84].

Начальники міськрайлінорганів внутрішніх справ на підставі плану комплексного використання сил і засобів, з урахуванням змін в оперативній обстановці повинні щоденно приймати рішення щодо організації патрульно-постової служби на поточну добу, в якому доцільно визначити: розрахунок сил і засобів, розстановку нарядів за змінами, осіб, які проводять інструктаж і здійснюють контроль за несенням патрульно-постової служби.

Для вирішення конкретних завдань, що постають при різкому загостренні оперативної обстановки, виникненні надзвичайних обставин, проведенні масових заходів, рейдів, операцій тощо з урахуванням їх значення і масштабу, розробляється спеціальний план.

Важливою та необхідною умовою ефективного виконання функцій з охорони громадського порядку є проведення інструктажу з працівниками міліції, які заступають на чергування, тобто з безпосередніми виконавцями завдань з охорони громадського порядку. Посадова особа, яка готується до проведення інструктажу, зобов'язана з'ясувати оперативну обстановку, використовуючи при цьому наявну інформацію у чергового, вивчити та оцінити дії нарядів за минулу добу, детально ознайомитись із завданнями, порядком і особливостями несення служби на кожному маршруті (посту), намітити питання для перевірки знань міліціонерів з урахуванням оперативної обстановки, вирішення завдань для навчання діям в різних ситуаціях [14, с. 3–18].

Успішна реалізація управлінських рішень з охорони громадського порядку багато в чому залежить від правильно організованого контролю. За допомогою контролю, керівник домагається від підлеглих такої діяльності, що відповідає вимогам законів та інших нормативних актів, веде до зміцнення виконавчої дисципліни і відповідальності працівників за доручену ділянку роботи. Основним методом оперативного контролю в організації служби охорони громадського порядку є перевірка стану справ на місцях. Вона не пов'язана зі строками і може здійснюватися в будь-який час. Основною метою таких перевірок є надання практичної допомоги підвідомчим апаратам та підрозділам, виявлення недоліків та їх усунення.

Контроль нерозривно пов'язаний з обліком, що дає змогу начальникові органу внутрішніх справ чи командир

стройового підрозділу зробити правильний висновок про стан охорони громадського порядку на території, що обслуговується, про ефективність використання сил і засобів, про доцільність їх розміщення. Облік результатів роботи нарядів міліції ведеться з метою визначення якості несення служби і виховання в особового складу особистої відповідальності за стан охорони громадського порядку і безпеки на території, яку вони обслуговують.

В умовах сьогодення змінюються критерії оцінки службової діяльності працівників органів внутрішніх справ, тому що на перший план у суспільстві виходять інтереси людини, а не держави, конституційні права якої повинні бути надійно захищені. Стан патрульно-постової служби в органі внутрішніх справ, підрозділі оцінюється за рівнем її організації і конкретними результатами роботи міліціонерів з охорони громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, охороні об'єктів народного господарства і забезпеченню безпеки дорожнього руху, при цьому враховується правильність використання особовим складом і технічних засобів. Вважаємо, що основним показником ефективності несення служби нарядами міліції має бути стан оперативної обстановки на закріпленій за ними території та оцінка діяльності міліціонерів ППСМ населенням, що проживає на території маршрутів (постів).

Таким чином, за своїм змістом організація охорони громадського порядку містить у собі здійснення таких функцій: 1) визначення об'єктивно необхідних і науково обґрунтованих цілей і завдань органів внутрішніх справ по забезпеченню громадського порядку; 2) розробку й удосконалення структури апаратів і підрозділів охорони громадського порядку; 3) визначення функціональних обов'язків працівників апаратів підрозділів охорони громадського порядку, керівників органів внутрішніх справ по забезпеченню

громадського порядку; 4) удосконалення роботи апаратів і підрозділів охорони громадського порядку на основі наукових принципів управління, впровадження передового досвіду, зміцнення законності; 5) кадрове, матеріально-технічне, організаційне і правове забезпечення апаратів і підрозділів охорони громадського порядку.

До основних факторів, що впливають на організацію охорони громадського порядку, належать: соціально-економічні умови; оперативна обстановка (кількість і періодичність учинених злочинів та інших правопорушень громадського порядку; професійна підготовленість працівників міліції, які безпосередньо виконують функції з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, їх технічна оснащеність; повнота і якість правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку; ефективність діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку). Під впливом цих факторів відбувається діалектичний процес удосконалення змісту і форм організації охорони громадського порядку, оскільки якісні зміни в його

змісті призводять до виникнення нових, більш ефективних форм організації охорони громадського порядку.

Організація охорони громадського порядку нерозривно пов'язана із тактичними формами, методами, прийомами та способами попередження і припинення порушень громадського порядку, притягнення винних до відповідальності, забезпечення надійного захисту особистості її прав, свобод та інтересів. Нерозривний зв'язок організаційної і тактичної діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню громадського порядку полягає ще й у тому, що адміністративно-правові заходи безпосередньої боротьби із правопорушеннями за своїм змістом також мають організаційний характер.

Отже, під організацією охорони громадського порядку слід розуміти здійснення органами внутрішніх справ, іншими державними і громадськими організаціями функцій, спрямованих на забезпечення їх погодженої й ефективної діяльності щодо безпосередньої охорони порядку і безпеки, захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства від злочинних та інших протиправних посягань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Большая советская энциклопедия*. – [3-е изд.]. – М. : Сов. энциклопедия, 1974. – Т. 18. – 1346 с.
2. *Ануфрієв М. І.* Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України : [навч.-метод. посіб.] / М. І. Ануфрієв, В. С. Венедиктов, О. В. Негодченко, В. О. Соколов, В. К. Шкарупа, В. І. Щербина. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2000. – 164 с.
3. *Авер'янов В. Б.* Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
4. *Попов Г. М.* Проблема теорії управління / Г. М. Попов. – М. : Юрид. літ., 1974. – 235 с.
5. *Туманов Г. А.* Организация работы аппаратов службы охраны общественно-го порядка / [под ред. Г. А. Туманова]. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – 163 с.
6. *Туманов Г. А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г. А. Туманов. – М. : Академия МВД СССР, 1972. – 240 с.
7. *Лазарев Б. М.* Компетентия органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев // АН СССР. Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит-ра, 1978. – 280 с.
8. *Бандурка О. М.* Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ: Заг. ч. : [підруч.] / [за заг. ред. генерал-полковника міліції Л. В. Бородича];

[авт. кол.: Е. О. Дідоренко, І. П. Козаченко, Я. Ю. Кондратьев та ін.]. – Луганськ : РВВ ЛІВС, 1999. – Т. 1. – 390 с.

9. *Поспелов Г. С.* Программно-целевое планирование в управлении / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. – М. : Прогресс, 1976. – 156 с.

10. *Ложкин Н. Е.* Планирование действий органов внутренних дел в особых условиях / Н. Е. Ложкин. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 112 с.

11. *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.

12. *Козаченко И. П.* Оперативно-розыскная профилактика преступлений. Становление и развитие / И. П. Козаченко // Проблемы совершенствования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. – К. : НИ и РИО КВШ МВД Украины. – 1984. – 97 с.

13. *Гомилко Е. А.* Роль дежурных частей в управлении патрульно-постовыми нарядами / Е. А. Гомилко, Ю. М. Врублевский; [отв. ред. А. В. Войцеховский] // Практика совершенствования охраны общественного порядка органами внутренних дел Украинской ССР. – К. : МВД УССР, 1978. – С. 76–84.

14. *Пахомов Г. А.* Дежурная часть горрайоргана внутренних дел как орган оперативного управления: [лекция] / Г. А. Пахомов. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 32 с.

Маликов В. В. Організація охорони громадського порядку підрозділами міліції

У статті визначено категорії «організація» та «управління»; охарактеризовано структуру підрозділів міліції, що забезпечують охорону громадського порядку; визначено функції підрозділів міліції щодо організації охорони громадського порядку та основні фактори, що впливають на стан його забезпечення; сформульовано поняття «організація охорони громадського порядку».

Ключові слова: громадський порядок, органи внутрішніх справ, організація, управління, охорона, функції.

Маликов В. В. Организация охраны общественного порядка подразделениями милиции

В статье определены категории «организация» и «управление»; охарактеризована структура подразделений милиции, обеспечивающих охрану общественного порядка; определены функции подразделений милиции по организации охраны общественного порядка и основные факторы, влияющие на состояние его обеспечения; сформулировано понятие «организация охраны общественного порядка».

Ключевые слова: общественный порядок, органы внутренних дел, организация, управление, охрана, функции.

Malikov V. Organization of public law enforcement by subdivisions of militia

In the article the category of «organization» and «management», described the structure of police units to ensure the protection of public order, the functions of the police departments in the organization of public order and the main factors that affect the state of its software, governed by the concept of «organization of public order».

Key words: public order, law enforcement, organization, management, protection, function.