



РОЛЬ МИЛИЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

А. МАНЖУЛА,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и уголовного права Кировоградского института развития человека (Украина)

SUMMARY

Article focuses on areas and activities of public security police to maintain public order in the territory of the country. The paper also identifies a means of regulating social relations that constitute the social order, which are legal, and other social norms - norms of morality, customs, religious norms, rules of social coexistence.

Keywords: law and order, police, security, software, forms, preventive measures, subjects, units.

Статья посвящена направлениям и видам деятельности милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка на определенной территории. В статье также определены средства регулирования общественных отношений, составляющих содержание общественного порядка, которыми являются правовые, а также другие социальные нормы – нормы морали, обычаи, религиозные нормы, правила общественного общежития.

Ключевые слова: общественный порядок, милиция, охрана, обеспечение, формы, профилактические мероприятия, субъекты, подразделения.

Постановка проблемы. Согласно Конституции Украина является правовым государством. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства. Исключительно законами Украины определяют основы обеспечения общественного порядка. А значит, государство должно отвечать за сохранность такого состояния общественного порядка, который бы позволил гражданам страны в полной мере использовать предоставленные права и свободы.

Необходимо понимать, что под изложенным положением Основного закона кроется реальный смысл жизни украинского общества, современные особенности которого, в том числе и относительно состояния обеспечения общественного порядка, свидетельствуют о необходимости не только формирования у граждан принципиально новых ценностных ориентаций и установок, но и перестройке государственных институтов, в частности органов внутренних дел, с обновлением характера целеустремленности и организации их деятельности.

Актуальность темы. Обеспечение общественного порядка связано с наличием системы правовых норм, создающих базу для ее поддержания. При условии развития демократического правового государства, при надлежащем правовом регулировании, органы внутренних дел должны получить статус авторитетной, чисто правоохранительной структуры с четкой, слаженной, прогрессивной организацией работы, поскольку их эффективное функционирование является основой стабильной жизнедеятельности общества и государства [1, с. 84].

Теоретические и практические

аспекты участия милиции в обеспечении общественного порядка посвящались научные работы как отечественных, так и зарубежных ученых: А.Н. Бандурки, Е.А. Бесмертного, И.П. Голосниченко, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка, Ю.Ф. Кравченко, А.И. Остапенка, С.В. Петкова, А.Н. Ярмиша и многих др.

Целью статьи является определение места и роли органов внутренних дел в обеспечении охраны общественного порядка.

Изложение основного материала исследования. Согласно Закону Украины «О милиции» основными задачами милиции являются охрана и обеспечение общественного

порядка [2]. Неотъемлемой частью системы органов милиции Украины является милиция общественной безопасности, в состав которой входит Департамент общественной безопасности, Департамент автомобильной инспекции, отдел ветеринарной инспекции [3].

И.П. Голосниченко отмечает, что исходя из особенностей в области внутренних дел, определенных отношений исполнительно-властной деятельности и теории административного права, можно определить, что административная деятельность органов внутренних дел – это урегулированная нормами административного права их исполнительно-властная деятельность, направленная на обеспечение личной безопасности граждан, защита их прав и свобод, законных интересов, общественной безопасности и борьбу с правонарушениями» [4, с. 7].

С позиции А.Т. Комзюка, «в процессе осуществления этой деятельности работники милиции вступают в многочисленные административно-правовые отношения с гражданами, их объединениями, предприятиями, организациями и учреждениями. Административная деятельность милиции имеет четко выраженный государственно-властный, авторитарный характер, осуществляется в официальном порядке от имени

государства, которое делегирует ей право на применение специфических мер административного воздействия, которые, как правило, не используются другими органами исполнительной власти» [5, с. 3-8].

Задачи обеспечения общественного порядка, как отмечает Ф.Е. Колонтаевский, в той или иной форме выполняют государственные органы, общественные объединения, трудовые коллективы, культурно-воспитательные и другие социальные структуры общества. По целевой направленности понятие обеспечения общественного порядка совпадает с понятием его охраны, и в этом смысле оно охватывает охрану общественного порядка, осуществляется органами внутренних дел, предназначенной для этой цели [6].

Р.М. Опацкий, в сфере обеспечения общественного порядка во время проведения выборов, разграничивает понятия «охрана» и «обеспечение» общественного порядка, что осуществляется органами внутренних дел, говоря о том, что охраной общественного порядка является урегулированная преимущественно нормами административного права, осуществляемая органами внутренних дел (милицией), система воспитательных, организационных и правовых мер, направленных на обеспечение соблюдения правил, регулирующих определенные отношения людей, а обеспечение общественного порядка – это деятельность органов внутренних дел (милиции), других органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и отдельных граждан, направленная на создание условий для реализации гражданами избирательного права, предупреждение и прекращение нарушений избирательного законодательства и других правонарушений, привлечение виновных в нарушении установленных правил к юридической ответственности, а также восстановления нарушенных прав и свобод [7, с.38-39].

Продолжая данную мысль, следует отметить, что содержание обе-

спечения общественного порядка, как комплексной деятельности органов милиции на отведенной территории, осуществляется, как правило, административно-правовым способом и заключается в следующем;

1) обеспечении условий для спокойной работы и отдыха граждан;

2) совершении превентивных мер, направленных на предотвращение нарушений общественного порядка;

3) создании условий и применении мер, при которых противоправная деятельность или бездеятельность отдельных лиц не вызывала бы гражданам препятствий в осуществлении своих субъективных прав, в выполнении ими установленных обязанностей, удовлетворении их интересов и потребностей;

4) активном взаимодействии с другими субъектами обеспечения общественного порядка;

5) своевременном реагировании на чрезвычайные ситуации.

С целью более полного и точного представления о формах и направлениях деятельности милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка в пределах соответствующей территории считаем необходимым проведение анализа особенностей деятельности ее нижеприведенных структурных подразделений.

Строчные подразделения патрульной службы Министерства внутренних дел Украины (далее – подразделения патрульной службы) – это структурные подразделения милиции общественной безопасности, созданные в соответствии с приказом Министерства внутренних дел Украины от 23.01.2010 года № 16 «Об утверждении Положения о строевом подразделении патрульной службы Министерства внутренних дел Украина» [8], которые обеспечивают охрану общественного порядка, личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов, собственности от преступных посягательств.

В структуру подразделений патрульной службы входят полк, батальон, рота, взвод, группа па-

трульной службы. На базе строевых подразделений патрульной службы могут создаваться группы быстрого реагирования.

К подразделениям милиции общественной безопасности, обеспечивающих общественный порядок на отведенной территории, также относятся и подразделения дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД, задачей которых является надзор за дорожным движением с целью обеспечения его безопасности, обеспечение безопасного и бесперебойного движения транспортных средств, профилактика, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в сфере дорожного движения (п.3 Приказа Министерства внутренних дел Украины от 27.03.2009 года № 111 «Об утверждении Инструкции по вопросам деятельности подразделений дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД») [9].

Проведенное исследование нормативно-правовых актов по вопросам деятельности указанных структурных подразделений позволило сделать вывод, что видами деятельности по обеспечению общественного порядка являются:

1) административно-надзорная деятельность;

2) организация взаимодействия с другими субъектами обеспечения общественного порядка.

Рассмотрим более подробно данные виды деятельности.

М.И. Еропкин определяет административный надзор милиции как «систематическое наблюдение органов милиции за точным исполнением должностными лицами и гражданами законов и других нормативных актов с целью обеспечения общественного порядка, предупреждение и пресечение нарушений, выявления нарушителей и принятие к ним мер общественного или административного воздействия» [10, с.89].

А.П. Ключниченко трактовал административный надзор милиции «как наблюдение аппаратов милиции за точным исполнением



должностными лицами и отдельными гражданами правил, регулирующих общественный порядок, с целью предупреждения и пресечения его нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности» [11, с.255].

Элементами (направлениями) организации административно-надзорной деятельности милиции в сфере обеспечения общественного порядка названы: 1) аналитическая работа; 2) прогнозирование; 3) планирование (определение сил и средств, форм и методов надзорной деятельности; единую дислокацию, подготовку и инструктаж); 4) обеспечение административно-надзорной деятельности (правовое, информационное, кадровое, материально-техническое, финансовое); 5) взаимодействие и координация надзорной деятельности; 6) контроль и надзор за его осуществлением; 7) корректировка административно-надзорной деятельности [12].

Далее в статье рассмотрим вопросы о целях и задачах административно-надзорной деятельности по обеспечению общественного порядка. Итак, целью данной деятельности являются:

- предупреждение проступков путем наблюдения в пределах своей компетенции (главным образом, в общественных местах) за соблюдением гражданами, должностными лицами и организациями нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка;

- прекращения совершения соотвествующих проступков – это действия относительно принудительного прекращения проступков, предотвращения или уменьшения их вредных последствий, применения мер к правонарушителям (в том числе и физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия) [13, с. 41].

Для определения сущности административно-надзорной деятельности милиции по обеспечению общественного порядка целесообразно определить формы такой деятельности.

Прежде следует обратить внима-

ние, собственно, к понятию «форма административной деятельности». Под формой административной деятельности органов внутренних дел понимают однородные по своему характеру и правовой природе группы административных действий, с помощью которых они обеспечивают общественный порядок, безопасность и ведут борьбу с преступностью [14, с.8].

В юридической литературе имеются различные подходы к классификации форм административной деятельности органов милиции.

Так, различают правотворческую (правоустанавливающую) и правоприменительную административную деятельность. Последняя, в свою очередь, подразделяется на регулятивную и правоохранительную; проведение организационных мероприятий; осуществление материально-технических действий, операций [15, с.44].

Наряду с этим, предложена классификация форм административной деятельности на две основные группы: правовые; неправовые (организационные). Правовые формы связаны с установлением и применением норм права. К правовым формам деятельности ОВД относятся издания актов органов внутренних дел; заключение договоров; осуществление других, юридическое значимых действий. Неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией распорядительных полномочий ОВД и не влекут установление правовых норм или возникновение, изменение или прекращение правоотношений – проведение общественно-организационных мероприятий, проведение организационно-технических мероприятий [16, с. 30-31].

В свою очередь, Сергеев А.В. акцентирует внимание на необходимости учета для правовой характеристики классификации административных действий милиции согласно их характеру и правовой природы. Указанные признаки, определяет данный автор, позволяют выделить следующие формы

административной деятельности местной милиции:

- проведение общественно-организационных мероприятий;
- совершение организационно-технических и материальных действий;
- издание индивидуальных и нормативных актов управления;
- совершение иных юридически значимых административных действий [17, с.124].

Изложенные выше подходы к классификации могут быть использованы и для выделения форм административно-надзорной деятельности по обеспечению общественного порядка, однако, учитывая положения действующего законодательства, и понимание того, что существенное значение для обеспечения общественного порядка имеет тот факт, что милицией на отведенной территории осуществляется правоохранительная деятельность, направленная, главным образом, на пресечение правонарушений путем ограничения прав и свобод граждан в установленных законом объемах, то целесообразно к формам административно-надзорной деятельности по обеспечению общественного порядка отнести:

- 1) патрулирование;
- 2) выставление постов в общественных местах;
- 3) осуществление профилактических мероприятий.

При обеспечении общественного порядка ведущую роль играют следующие виды нарядов милиции общественной безопасности: патрули, передвижные милицейские группы, патрульные группы, патрули для наблюдения за дорожным движением.

В связи с рассмотрением первых двух форм административно-надзорной деятельности подразделений милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка, отдельное внимание целесообразно посвятить вопросу применения данными органами (их должностными лицами) административно-



предупредительных мер.

Так, под административно-предупредительными мерами понимаются мероприятия, которые «применяются с целью предотвращения правонарушений, уклонение от выполнения юридических или других обязательств перед обществом, обеспечение общественной безопасности путем предотвращения последствий стихийных бедствий или применения меры к ограничению их распространения, борьбы с ними» [18, с. 36].

Изучение ст. 10 Закона Украины «О милиции» позволяет сделать вывод о том, что милиция имеет право применять значительное количество административно-предупредительных мер. Вместе с тем, было бы неправильно все многообразие административно-предупредительных мер, применяемых милицией общественной безопасности в процессе выполнения возложенных на нее задач по обеспечению общественного порядка, связывать только с уставным законом. Толкование отдельных положений указанного закона позволяет утверждать, что работники милиции имеют право применять административно-предупредительные меры, предусмотренные и другими нормативными правовыми актами. Так, в п. 24 ст. 10 Закона «О милиции» говорится, что милиция обязана «предоставлять в пределах имеющихся возможностей неотложную, в том числе медицинскую, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, находящимся в беспомощном или опасном для жизни и здоровья состоянии, а также несовершеннолетним, оставшимся без попечения» [2].

Возвращаясь к рассмотрению видов деятельности милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка на соответствующей территории, следует отметить, что кроме рассматриваемой административно-надзорной деятельности, в соответствующий перечень входит и участие во взаимодействии с други-

ми субъектами обеспечения общественного порядка.

В советское время (В. Т. Томин, В. К. Колпаков и другие) действия милиции и общественности в сфере охраны правопорядка были разделены на пять основных блоков и включали: общие патрулирования, рейды, обзоры, обходы; совместный анализ оперативной обстановки; совместное планирование мероприятий по охране общественного порядка и борьбе с преступностью; обмен информацией о выявленных причинах и условиях, способствующих совершению преступлений и правонарушений; профилактическая работа с представителями общественности [19, с. 18-19].

Достаточно большой перечень субъектов обеспечения общественного порядка не позволяет в полной мере рассмотреть все аспекты организации соответствующего взаимодействия милиции общественной безопасности, а следовательно остановимся на некоторых из них.

Во-первых, взаимодействия с общественными формированиями по охране общественного порядка является, по нашему мнению, одним из самых действенных.

Согласно ст. 11 Закона Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы осуществляют свою деятельность под контролем органов внутренних дел, путем: совместного с работниками органов внутренних дел патрулирования и выставления постов на улицах, площадях, железнодорожных вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах, в местах компактного проживания граждан, расположения предприятий, учреждений, организаций, учебных заведений, участия в обеспечении охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, согласованных в случаях, предусмотренных законом, с исполнительными органами местного самоуправления; участия в мероприятиях правоохранительных органов, направленных

на борьбу с отдельными видами правонарушений [20].

Соглашаемся с мыслью, что недостаточный качественный уровень такой деятельности обуславливается следующими факторами: отсутствие оптимального привлечения граждан и общественных формирований по охране общественного порядка, отсутствие конструктивных предложений со стороны указанных подразделений по повышению эффективности деятельности общественных формирований, отсутствие систематического мониторинга результатов такого взаимодействия. Все приведенные недостатки не способствуют осуществлению взаимодействия подразделений милиции общественной безопасности с населением на должном уровне, а значит, совсем не помогают надлежащему обеспечению общественного порядка [21, с. 149].

Другим примером является организация взаимодействия с субъектами охранной деятельности негосударственной формы собственности. Основываясь на позиции Сачаво А.Г. [22, с. 79], следует отметить, что необходимость такого взаимодействия определяется рядом обстоятельств:

- общностью задач, стоящих перед органами внутренних дел и субъектами охранной деятельности негосударственной формы собственности, в сфере охраны правопорядка;

- разным объемом полномочий субъектами охранной деятельности негосударственной формы собственности и органов внутренних дел.

Заключение. Милиция общественной безопасности является специфическим звеном в общегосударственной системе обеспечения общественного порядка. В данном аспекте, на отведенной территории, ее деятельность направлена, главным образом, на организацию и осуществление мероприятий, направленных на укрепление общественного порядка в общественных местах, и предупреждение нарушений общественного порядка.

Необходимость изменения ак-



центров в отношениях между населением и органами милиции обуславливает необходимость усиления через осуществление такой деятельности предупредительно-воспитательной роли милиции, чем карательной. В данном аспекте критериями оценки такой деятельности будет состояние правопорядка на отведенной территории и уровень доверия населения, проживающего и работающего на закрепленной территории.

Список использованных источников

1. Конопльов В. Забезпечення безпеки громадян у діяльності ОВС / Вісник Академії управління МВС, 2009. — № 2 — с.83- 91.
2. Закон України «Про міліцію». — ВВР, 1991. —, N 4 (22.01.91) . — ст. 20.
3. Структура Міністерства внутрішніх справ України (станом на 02.11.2012 р.) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/ua/img/common/uk/publish/article/524421>.
4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ . Загальна частина : підручник / за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. — К. : Укр. Акад. внутр. Справ, 1995. — 177 с. — [с.7].
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К.: Наук. думка, 1979. — 150 с.
6. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02 - конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право / Академия МВД РФ. - М., 1996. — 58 с. / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=24778>.
7. Опацький Роман Миколайович. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів та Президента України: Дис ... канд. наук: 12.00.07 - 2009. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/351866.html>.
8. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.01.2010 року № 16 «Про затвердження Положення про стройовий підрозділ патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України».
9. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27.03.2009 року № 111 «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС». — Офіційний вісник України, 2009. — № 51 (17.07.2009). — Ст. 1777.
10. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. — М.: Юрид. лит., 1965. — 215 с.
11. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. — М., 1973. — 276 с.
12. Ярмак Х.П. Адміністративна наглядова діяльність міліції в Україні: автореф. дис... канд.юрид. наук 12.00.07 / Х.П. Ярмак. — Харків, 2007. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?.
13. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис.... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. — Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2002. — 169 с.
14. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. — Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, «Еспада». — 2000. — 368 с.
15. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. М.: МЮИ МВД России. Издательство «Щит-М». — 1997. — 335 с.
16. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник // За заг. ред. д.ю.н., доцента О.І. Остапенка. — Львів: ЛІВС, С 2002 р. — 252с.
17. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку. Дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2004. — 216 с.
18. Розенфельд В.Г. Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. [под. общ. ред. В.С. Сильченка]. — Воронеж.: Полиграфцентр, 1993. — 344 с.
19. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка. — К.: Укр. акад. внутр. дел, 1998. — 80 с.
20. Томин В.Т. Взаимодействие органов внутренних дел с населением: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1981. — 32 с.
21. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону / ВВР. — 2000. — № 40. — Ст. 338.
22. Небеский Ю.С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07 / Ю.С. Небеский. — Луганськ: Луганський держ.ун-тет внутр.справ. — 2008. — 222 с.
23. Сачаво Андрій Григорович. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Національна академія внутрішніх справ України. —К., 2004.— 163 с.