

*Ігнатенко В. І.,**к.ю.н., доцент кафедри конституційного права та державного управління
Міжнародного гуманітарного університету*

РОЗВИТОК ТА СТАНОВЛЕННЯ ЧЕРГОВОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ІСТОРИЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. У науковій статті досліджується історія формування чергових частин органів внутрішніх справ, трансформація їх прав і обов'язків залежно від чинників соціально-економічного, політичного, організаційно-технічного характеру. Історико-правовий аналіз організації, становлення і розвитку чергових частин органів внутрішніх справ засвідчив необхідність формування у системі органів внутрішніх справ спеціального органу, до основних завдань якого належить забезпечення реагування сил та засобів органів внутрішніх справ на різні повідомлення. Протягом існування чергової частини її статус змінювався, і поступово цей підрозділ зайняв важливе місце в структурі апарату управління органів внутрішніх справ.

Ключові слова: чергова частина, органи внутрішніх справ, громадський порядок, правове регулювання.

Постановка проблеми. Ще в період формування поліцейських органів Російської імперії XVIII ст. виникла необхідність в загальнодоступному органі, який постійно функціонував би і куди в будь-який час можна було б звернутися за допомогою для відновлення та захисту прав.

Після прийняття в 1782 р. поліцейського Статуту ця функція покладалася в містах на управи благочиння. Адже стаття цього нормативного акту визначала, що управа благочиння функціонує постійно [1, 332].

Крім того, ст. 85 вказаного акту встановлювала, що в кожній частині міста повинен бути приватний пристав, будинок якого, згідно зі ст. 98, повинен бути "відчинений вдень і вночі заради слухання потреб" [1, 346]. Як бачимо, приватний пристав виконував частину функцій сучасної чергової частини органів внутрішніх справ (далі — ОВС) по прийому заяв та повідомлень громадян, невідкладному допиту приведених осіб, взяттю під варту злочинців. Кожного ранку о 8-й годині, на підставі ст. 109 Статуту благочиння, пристав був зобов'язаний доповідати в управі благочиння про те, що трапилося на його дільниці за добу.

Таким чином, вже у XVIII — XIX ст. перед поліцейськими органами Російської імперії постає

завдання створення в своїй структурі служби, яка здатна в будь-який час добу необхідним чином реагувати на зміну обстановки.

Разом з тим, новітня історія становлення та розвитку чергової служби в системі ОВС приходить на більш пізній період і нерозривно пов'язана зі створенням та розвитком радянської міліції.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Окремі питання діяльності чергових частин органів внутрішніх справ висвітлювали у своїх працях такі вчені, як А. А. Баєв, С. А. Бойко, Н. Н. Варенов, В. І. Васильєв, І. І. Веремеєнко, В. К. Гіжевський, Г. А. Димов, І. М. Зубов, А. І. Карданов, Б. А. Кісельов, І. І. Колесніков, В. А. Лукашов, А. Х. Міндагулов, В. Г. Мангулов, Г. А. Пахомов, І. Я. Петров, Л. Л. Попов, Д. В. Рівман, В. І. Севрюков, В. Четвериков.

Метою наукової роботи є дослідження окремих історичних етапів формування чергових частин органів внутрішніх справ, трансформації їх прав і обов'язків залежно від чинників соціально-економічного, політичного, організаційно-технічного характеру. Історико-правовий аналіз організації, становлення і розвитку чергових частин органів внутрішніх справ засвідчив необхідність формування у системі органів внутрішніх справ спеціального органу, який би забезпечував оперативне управління силами і засобами органів і підрозділів внутрішніх справ, цілодобово перебував в постійній готовності для реагування на злочинні прояви, надзвичайні ситуації, інші події і був би координуючим органом управління при розкритті злочинів.

Викладення основного матеріалу. Для порівняльного історико-правового аналізу візьмемо два періоди розвитку чергової служби ОВС.

В перший, відносно довгий період, проходило створення чергової служби ОВС, отримали розвиток штабні функції, назріла об'єктивна необхідність в перетворенні чергових частин в оперативні підрозділи, здатні безпосередньо організувати роботу з розкриття злочинів та забезпечення громадського порядку і безпеки на території, яка обслуговувалася.

Аналіз практики боротьби зі злочинністю показує, що в роки радянської влади виникла нагальна необхідність створення чергової служби в органах міліції. Про це, зокрема, свідчать перші нормативні акти, видані НКВС (Інструкція повітовим, районним начальникам 1919 р., Інструкція карному розшуку 1919 р., Інструкція волосним міліціонерам 1920 р., Інструкція міським, районним начальникам міліції 1920 р.), де згадуються функції міліції, безпосередньо пов'язані з організацією чергової служби.

Взагалі слід зазначити, що в 20-ті рр. ХХ ст. багато уваги приділялося організації чергової служби як важливому засобу забезпечення оперативної боротьби з небезпечними злочинами. Але в цей період переважала галузева побудова апарату управління міліцією і чергова служба свій початковий розвиток отримала в карному розшуку.

Суттєві зміни в черговій службі пов'язані з проведеною в кінці 1930 року реорганізацією міліції і карного розшуку. 25 травня 1931 року РНК СРСР закріпив цю реорганізацію, затвердивши Положення про робочо-селянську міліцію. Об'єднання міліції та апаратів карного розшуку, а також розширення компетенції органів міліції та їх спеціалізація привели в подальшому до утворення цілої системи служб і підрозділів, обумовили необхідність пристосування чергової служби до нових умов діяльності міліції.

Однак, в силу ряду об'єктивних і суб'єктивних причин, перебудова діяльності чергової служби була проведена формально і зводилась до виділення для почергового чергування співробітників різних служб і підрозділів міліції. Загалом, роль чергових практично зводилась до реєстрації подій і доповідей про них керівництву.

Важливою віхою в становленні чергової служби стало затвердження Наркоматом внутрішніх справ 5 березня 1936 р. Правил внутрішньої служби міліції, якими в міліції вводилось чергування.

Деякі обов'язки відповідального чергового, діяльність якого регламентувалася цими правилами, багато в чому схожі з функціональними обов'язками сучасної чергової частини ОВС. Прикладом, зокрема може служити те, що відповідальний черговий особисто або через чергового по відділенню перевіряв несення служби постовими міліціонерами, слідкував за правильним утриманням затриманих тощо, а у випадку тривоги здійснював необхідні заходи щодо того, щоб всі підрозділи і співробітники були своєчасно оповіщені про це.

В травні 1940 р. вводиться в дію Інструкція відповідальному черговому по міському відділенню НКВС, а пізніше — Інструкція відповідальному

черговому по районному відділенню сільської місцевості [2, 25].

Однак, і в 40-ві, та в першій половині 50-х рр. чергова служба не отримала належного розвитку. А деякі автори відмічають, що за вказаний період відбулося послаблення чергової служби і зниження її ролі в боротьбі зі злочинністю [3, 122].

Перетворенню чергових частин в оперативні підрозділи, здатні безпосередньо забезпечити охорону громадського порядку і реагування на конкретні злочини на території, що обслуговувалася, особливо в неробочий для ОВС час, вихідні та святкові дні, перешкоджала як відсутність необхідної кількості транспорту, засобів зв'язку, слабка оснащеність оперативною та криміналістичною технікою, так і правове становище працівників, які виконували обов'язки чергового по органах внутрішніх справ. Вони не наділялися розпорядницькими функціями і тому не могли реально здійснювати дієве керівництво службовими нарядами.

Таке становище, що існувало до 1954 року, в деякій мірі компенсувалося тим, що оперативні питання забезпечення громадського порядку, розкриття злочинів і розшуку злочинців, як в денний, так і в вечірній час вирішувалися керівниками органів міліції та лінійних служб, особовий склад яких відповідно зі встановленим в 30-х рр. режимом роботи знаходився на службі з 9 — 10 до 24 годин, а іноді й довше [2, 25].

Коли в 1954 р. органи МВС СРСР в центрі та на місцях були переведені на режим роботи, встановлений для службовців державних установ, очевидно виявилася нездатність чергової служби міліції переробляти інформацію, яка надходила, в результаті чого виникла гостра проблема подолання розриву між функціями оперативного управління силами та засобами і недосконалою системою чергових підрозділів, покликаних реалізувати ці функції.

На вирішення цих проблем був спрямований цілий ряд нормативних актів МВС СРСР, виданих в 1954-1956 рр. В той же час чисельність органів внутрішніх справ була значно скорочена, внаслідок чого через малочисельність штатів установ міліції в багатьох міськрайвідділах не було постійних чергових і чергування несли оперативно-слідчі працівники, дільничні уповноважені, що звісно робилося на шкоду основному напрямку роботи.

В наступний період до початку 70-х рр. досить непослідовно і неправильно вирішувалося питання організації служби постійних чергових частин. У ряді випадків робилися спроби внести організаційні нововведення повсюдно без врахування місцевих умов і особливостей оперативної обстановки. При цьому, при чергових частинах

міськрайвідділів оперативні групи несли службу тільки в вечірній та нічний час, залишаючи денний поза увагою [2, 27].

Суттєвим недоліком чергових частин того часу було те, що чергові частини укомплектовувалися працівниками, які не справлялися з роботою в інших апаратах і підрозділах чи особами похилого віку, які не мали ні юридичної, ні оперативної підготовки, що звісно позначалося на результатах роботи чергових частин.

В цілому, багато дослідників сходяться на думці, що на протязі багатьох років до 1972 р. чергова частина органів внутрішніх справ в силу ряду об'єктивних та суб'єктивних факторів виступала в ролі звичайного реєстратора повідомлень про правопорушення і не була здатна кваліфіковано реагувати на заяви та повідомлення про злочини своєчасними та рішучими діями [2, 158; 4, 3].

Наказом МВС СРСР «Про корінне покращення роботи чергових частин органів внутрішніх справ» з 1 січня 1973 р. були введені в дію «Тимчасове типові положення про чергову частину органів внутрішніх справ» і «Тимчасова інструкція по організації роботи чергової частини відділу внутрішніх справ виконкомів районної, міської, окружної Ради депутатів трудящих (відділення міліції)». Саме після набрання чинності цими нормативними актами почалося активне і цілеспрямоване формування чергових частин як організаторів конкретних дій з забезпечення громадського порядку і розкриття злочинів «по гарячих слідах».

Звідси саме і починається другий період розвитку чергових частин міськрайвідділів.

Якраз в 70-ті рр. МВС СРСР постійно здійснювалися заходи щодо удосконалення діяльності чергових частин органів внутрішніх справ. Зокрема, до таких актів слід віднести накази МВС СРСР 1972 р. «Про корінне покращення роботи чергових частин органів внутрішніх справ», 1974 р. «Про заходи щодо подальшого посилення контролю за реєстрацією, обліком та розглядом заяв та повідомлень про злочини», 1975 р. «Про затвердження типових штатів чергових частин органів транспортної міліції», 1978 р. «Про заходи щодо подальшого вдосконалення діяльності чергових частин органів внутрішніх справ» і 1978 р. «Про введення в дію Інструкції про порядок прийому, реєстрації, обліку і розгляду в ОВС (міліції) заяв і повідомлень про злочини». Названі акти того періоду внесли дійсно значний вклад в розвиток правового регулювання чергових частин.

Заходи щодо виконання вимог названих нормативних актів привели до створення спочатку в великих і міськрайорганах зі складною оперативною обстановкою, а до кінця 70-х рр. в більшості міськрайорганів постійних (штатних) чергових частин.

І як в подальшому показала практика, це, в свою чергу, виявилось важливим заходом підвищення ефективності органів внутрішніх справ.

В 80-ті рр. чергові частини органів внутрішніх справ отримали подальший розвиток: покращилося їх організаційно-штатне та матеріально-технічне забезпечення, правове регулювання. Цьому сприяло прийняття МВС СРСР ряду нових нормативних актів, які регламентують діяльність чергових частин. Серед нормативно-правових актів того періоду першочергове значення, безумовно, мав наказ МВС СРСР № 130 від 1.07.86 р. «Про заходи щодо вдосконалення діяльності чергових частин органів внутрішніх справ», яким була затверджена Інструкція «По організації роботи чергових частин МВС союзної, автономної республіки, ГУВС, УВС крайвиконкомів, УВСТ, ОВСТ» і «По організації роботи чергових частин управління, відділу внутрішніх справ виконкому окружної, міської, районної Ради народних депутатів, лінійного відділу (відділення) внутрішніх справ на транспорті, відділення міліції». Названі акти доволі детально регулювали діяльність чергових частин органів внутрішніх справ.

В 80-х рр. чергові частини органів внутрішніх справ, переважно МВС республік та УВС областей стали обладнуватися системами автоматичної обробки інформації, що дозволило значно скоротити час обробки інформації про події і прискорити тим самим прибуття сил міліції на місце події. Початок цьому, одному з пріоритетних напрямків удосконалення діяльності чергових частин органів внутрішніх справ було покладено саме в 80-х рр.

В процесі свого розвитку від приватних представів Російської імперії, відповідальних чергових Радянської держави довоєнного періоду чергова частина виросла в окремий структурний підрозділ, що має неабияке значення в координації діяльності органів внутрішніх справ. Чергова частина перетворилася із простого реєстратора інформації про злочини та події в координуючий, оперативний підрозділ міліції. Основну роль в цій трансформації відіграло законодавство періоду 70 — 80-х рр. ХХ ст. Саме в цей період чергова частина ОВС почала набувати такого значення, яке вона має в сучасній діяльності органів внутрішніх справ.

Так, пройшовши нелегкий шлях в становленні та розвитку, до початку 90-х рр. чергові частини міськрайлінорганів стали займати важливе місце в структурі апарату управління органами внутрішніх справ.

З розпадом СРСР розвиток чергових частин як структурних підрозділів в міськрайліноорганах внутрішніх справ не припинився, а, навпаки, набув нового розвитку, свідченням чого стало видання наказу № 485-92, що затвердив собою інструкцію,

яка регулювала роботу чергових частин на протязі останніх сімнадцяти років.

І нарешті, останнім нормативно-правовим актом, діючим на сьогоднішній день, став наказ МВС України № 181 від 28.04.2009 р. про затвердження Інструкції «з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань». Цей документ направлений на вдосконалення діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, забезпечення оперативного управління їх силами і засобами, забезпечення цілодобової готовності для реагування на злочинні прояви, надзвичайні ситуації та інші події, координації управління при розкритті злочинів, а також забезпечення захисту прав і свобод людини. Видання цього наказу знаменувало собою початок нового етапу в історії чергових частин органів внутрішніх справ України.

Висновки. В сучасній черговій частині сходяться всі потоки сигналів та повідомлень про оперативну обстановку, на неї виведені системи оперативного зв'язку, тут зосереджені типові оперативні плани щодо реагування на надзвичайні події та критичні ситуації. Під контролем наряду чергової частини знаходяться зброя та захисні засоби особового складу органу внутрішніх справ.

Все це визначає роль чергових частин міськрайлінорганів як найважливіших центрів оперативного управління в системі органів внутрішніх справ. У зв'язку з цим виключно важливого значення набуває правильна організація діяльності чергової частини як одного з ключових структурних підрозділів органів внутрішніх справ.

Література:

1. Российское законодательство X — XX веков : в 9-ти т. — Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — М. : Юрид. лит., 1978.
2. Лукашов В. А. Организация первоначальных оперативно-розыскных мер раскрытия преступлений : учебное пособие / В. А. Лукашов. — К. : КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981.
3. Колесников И. И. Организационная структура горрайорганов внутренних дел и проблемы ее развития (организационно-правовой и исторический аспекты) : дисс. ... канд. юрид. наук. — М. : Академия МВД СССР, 1982.
4. Миндагулов А. Х. Организация и деятельность дежурных частей горрайорганов внутренних дел : дисс. ... канд. юрид. наук / А. Х. Миндагулов. — М. : Академия МВД СССР, 1975.

Игнатенко В. И. Развитие и становление дежурной службы в органах внутренних дел: исторический и правовой аспект

Аннотация. В научной статье исследуется история формирования дежурных частей органов внутренних дел, трансформация их прав и обязанностей в зависимости от факторов социально-экономического, политического, организационно-технического характера. Исторически — правовой анализ организации, становления и развития дежурных частей органов внутренних дел удостоверяет необходимость формирования в системе органов внутренних дел специального органа, к основным задачам которого относится обеспечение реагирования сил и средств органов внутренних дел на разные сообщения. На протяжении существования дежурной части ее статус изменялся, и постепенно это подразделение заняло важное место в структуре аппарата управления органов внутренних дел.

Ключевые слова: дежурная часть, органы внутренних дел, общественный порядок, правовое регулирование.

Ignatenko V. I. Development and statement of an on duty service in law — enforcement organs: historical and legal aspect

Summary. In scientific clause the history of formation of on duty services of law — enforcement organs, transformation of their rights and duties is investigated depending on the factors socially-economic, political, organizational-technical character. Historically — the legal analysis of organization, statement and development of on duty services of law — enforcement organs has certified necessity of formation for system law — enforcement organs of a special organ, to which basic tasks the maintenance to react of forces and means of law — enforcement organs for the different messages concerns. During existence of an on duty service it's the status changed, and gradually this division has borrowed the important place in structure of the device of government of law — enforcement organs.

Key words: on duty service, law—enforcement organs, public order, legal regulation.