

**ВИДІЛЕННЯ РІВНІВ ЗАГРОЗ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ
НА ЗМІНИ В ОПЕРАТИВНІЙ ОБСТАНОВЦІ**

Наведено обґрунтування понять і видів оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку та виділені рівні загроз, які її визначають.

Приведено обоснование понятий и видов оперативной обстановки в сфере охраны общественного порядка и выделены уровни угроз, которые её определяют.

Explanation of notions and species of operative situation in the sphere of public order keeping is presented. Levels of threats which determine it are separated out.

Правоохоронні органи і внутрішні війська нерідко діють в особливих умовах, викликаних явищами соціального, природного, техногенного характеру. У зв'язку з цим для формування уявлення про принципи організації виконання завдань у таких умовах необхідно визначитися із самим поняттям і видами оперативної обстановки [1], обставинами, що обумовлюють її ускладнення, оскільки щодо цього питання, яке має практичне значення, відсутня достатня ясність.

У процесі підготовки і реалізації управлінських рішень із загальних або окремих напрямків діяльності правоохоронних органів і внутрішніх військ, а також при оцінюванні результатів їх роботи в цілому одним з найбільш часто вживаних понять є «оперативна обстановка».

При зовнішній простоті й очевидності задача визначення даного поняття досить складна. По-перше, відсутнє юридичне визначення поняття «оперативна обстановка»; по-друге, його неоднозначно трактують як представники науки, так і практичні працівники правоохоронних органів; по-третє, не встановлений діапазон рівнів загроз, які визначають оперативну обстановку у сфері охорони громадського порядку.

Відповідно до кримінологічного підходу, злочинність у різних її проявах є головним показником оперативної обстановки.

Так, В. Д. Малков [2] пов'язує поняття оперативної обстановки зі змінами в соціально-демографічних характеристиках населення, зі станом, динамікою і структурою злочинності, зі складом осіб, що здійснюють злочини.

Г. А. Туманов [3] ставить формування оперативно-службової обстановки в залежність від факторів і умов зовнішнього середовища, під яким він розуміє всі соціальні системи, не охоплені повноваженнями правоохоронних органів.

На думку Г. Г. Зуйкова [4], оперативна обстановка виступає інформаційним змістом діяльності правоохоронних органів і відображається в зовнішньому керуванні станом злочинності, громадського порядку й умовами зовнішнього середовища.

У теорії управління існує точка зору, відповідно до якої під оперативною обстановкою розуміється система, що складається з двох складних структурованих підсистем: зовнішнього середовища, тобто існуючих ззовні умов, у яких діють правоохоронні органи, і безпосередньо правоохоронного органу, що функціонує в рамках своєї компетенції. Як показники, що характеризують зовнішнє середовище, передбачається використовувати економічні, соціально-політичні, ідеологічні, національні, демографічні, географічні та інші фактори. А для правоохоронних органів як підсистем коло показників обмежується їх силами і засобами, а також результатами оперативно-службової діяльності. Спільним для двох підсистем показником є злочинність та інші порушення правопорядку і законності. Представлені точки зору певною мірою характеризують зміст оперативної обстановки. Разом з тим, усі вони недооцінюють важливість усього спектра факторів, визначених нею.

Метою статті є обґрунтування понять і видів оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки та встановлення діапазону рівнів загроз, які визначають оперативну обстановку в зазначеній сфері.

Оперативна обстановка в широкому розумінні – це найбільш значимі для правоохоронних органів умови їх функціонування. Структура оперативної обстановки містить у собі чотири компоненти:

- злочини й інші правопорушення;
- географічні, соціальні, економічні та інші фактори, що характеризують територію обслуговування;
- ресурси (сили і засоби);
- результати діяльності правоохоронного органу.

Уважаємо, що найбільш прийнятним необхідно визнати системний підхід до розкриття поняття «оперативна обстановка», що включає рівнозначні детермінанти внутрішньоорганізаційних і зовнішніх аспектів його змісту.

Оперативна обстановка в широкому розумінні містить у собі сукупність факторів, що впливають у конкретному регіоні на

здійснення правоохоронними органами задач забезпечення особистої безпеки громадян, попередження і припинення злочинів і адміністративних правопорушень, розкриття злочинів, охорону громадського порядку і громадської безпеки.

Узагальнюючи наведені вище судження, можна зробити висновок, що поняття «оперативна обстановка» містить у собі два блоки ознак. По-перше, сукупність факторів (обставин) демографічного, соціально-економічного і політичного характеру в конкретному регіоні. По-друге, обумовлені ними стан злочинності, громадського порядку і громадської безпеки.

Застосовуючи системний підхід, можливо визначити оперативну обстановку як систему, що містить у собі елементи, котрі характеризують.

а) умови зовнішнього середовища, тобто маючі суттєве значення для правоохоронної діяльності соціально-політичні процеси і дестабілізуючі (стабілізуючі) фактори;

б) стан злочинності й адміністративних правопорушень, охорони правопорядку і безпеки;

в) застосування організаційно-правових заходів впливу правоохоронних органів на злочинні прояви і правопорушення та оцінку їх ефективності.

Під оперативною обстановкою у сфері охорони громадського порядку і громадської безпеки розуміють стан їх охорони на території функціонування органу внутрішніх справ і в зоні відповідальності з'єднання (частини) внутрішніх військ, обумовлений сукупністю певних компонентів, умов і факторів.

У спеціальній літературі оперативна обстановка розглядається як система, що складається з двох основних компонентів:

– зовнішнього середовища (зовнішніх умов);

– внутрішнього середовища (безпосередньо орган внутрішніх справ, частина внутрішніх військ).

Відповідно до представленого підходу оперативну обстановку можна розглядати як взаємодію чотирьох структурних елементів:

1) середовища (наявність позитивних соціальних і антисоціальних факторів);

2) стану охорони правопорядку;

3) сил і засобів правоохоронних органів;

4) результатів діяльності підрозділів.

Аналіз інформації відповідно до названих блоків забезпечує можливість постійно спостерігати за обстановкою, що складається, і на цій основі оперативно впливати на її зміни.

З безлічі актуальних проблем до оперативної обстановки, що вимагають наукового і практичного вирішення, варто виділити дві:

1. Системне дослідження стану оперативної обстановки і виділення основних її типів.

2. Оцінювання оперативної обстановки, що знаходиться в стані динамічної рівноваги (стабільності), на основі єдиного показника реальної або прогнозованої шкоди. Здійснення такого оцінювання на підставі єдиних критеріїв – досить складний процес, проте необхідність у цьому викликана наявністю в обстановці інтегративних властивостей.

Таким чином, проблему видів і критеріїв оцінювання оперативної обстановки можна розглядати з інших позицій, тобто аналізувати стан її напруженості в тому або іншому часовому проміжку і, відповідно, визначати ступінь готовності правоохоронних органів до прогнозованого ускладнення оперативної обстановки.

Спробуємо встановити діапазон рівнів загроз, які визначають оперативну обстановку і потрібні для усвідомлення їх характеру, створення можливості реагування на них. Кожен рівень загроз повинен передбачати зростаючий діапазон дій, які будуть здійснені одночасно як для вирішення кризи, так і в процесі управління при ліквідації наслідків. Правоохоронні органи держави почнуть застосування певних організаційно-правових заходів, які адаптовані до кожного рівня загрози, при гарантії, що всі органи виконавчої влади працюють за спільними й послідовно виконуваними планами. Уряд повідомить про них органи державної влади і місцевого самоврядування та у міру потреби координуватиме свої дії з ними.

Рівень 4 – мінімальна загроза.

Отримана загроза не потребує дій, спрямованих на збір особового складу й ресурсів за сигналом тривоги (органи виконавчої влади і правоохоронні органи працюють у звичайних поведінкових умовах).

Рівень 3 – потенційна загроза.

Отримана інформація або ясно сформульована загроза вказують на потенційну можливість виникнення змін в умовах зовнішнього середовища, тобто маючих суттєве значення для правоохоронної діяльності соціально-політичних процесів і дестабілізуючих (стабілізуємих) факторів. Однак ця загроза ще не може бути оцінена як імовірна.

Рівень 2 – імовірна загроза.

Оцінка загрози вказує, що потенційна загроза цілком імовірна. Зміна інформації про загрозу буде впливати на рівень реагування. На цьому рівні загрози ситуація вимагає, щоб сценарій відповідних дій був спрямований на очікування, запобігання або припинення змін умов зовнішнього середовища, використовуючи державні ресурси.

Рівень 1 – зміни умов зовнішнього середовища.

Потрібен негайний процес оцінювання того, що сталося, планування використання сил та засобів, спрямоване на збільшення можливостей органів державної влади і місцевого самоврядування

щодо обмеження і ліквідації основних наслідків, які викликані змінами умов зовнішнього середовища. Реагування держави повинно бути насамперед спрямоване на відновлення сталої громадської безпеки, добробуту, збереження людського життя.

На підставі розглянутих видів загроз слід виділити три види оперативної обстановки.

1. *Звичайний стан* оперативної обстановки характерний для повсякденної діяльності правоохоронних органів і внутрішніх військ. Це така обстановка, за якою соціально-політична ситуація в країні характеризується як стабільна, злагоджена; стан злочинності і характер правопорушень перебувають у межах середньостатистичних показників; органи державної влади і місцевого самоврядування забезпечують сприятливі умови для функціонування національної економіки; правоохоронні органи своєчасно відстежують зміни в обстановці, запроваджують ефективні заходи щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Звичайний оперативний обстановці відповідають 3-й і 4-й рівні загроз.

2. *Надзвичайний стан* оперативної обстановки характеризується своєю нетиповістю і непередбачуваністю. Для нього характерний 2-й рівень загроз.

Цей вид оперативної обстановки можна визначити як обстановку, за якою внаслідок масових акцій політичних партій, рухів, громадських організацій із закликами до захоплення державної влади, протиправної зміни конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави із застосуванням сили, надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру в країні (її окремому регіоні) такого масштабу, що загрожує загибеллю значної кількості людей, соціально-політична ситуація в країні загострилася настільки, що органи державної влади і місцевого самоврядування можуть опинитися на грані втрати управління суспільством, а отже, назріває потреба у введенні режиму надзвичайного стану (такі умови можуть виникнути як у мирний, так і у воєнний час).

3. Для третього виду оперативної обстановки характерний 1-й рівень загроз. Основною його ознакою є наявність надзвичайних обставин. Щоб краще зрозуміти сутність цього стану оперативної обстановки, виділимо і визначимо такі терміни: «надзвичайний», «особливий», «умови».

Спочатку звернемося до етимологічного змісту слова «надзвичайний». У словнику української мови дане слово тлумачиться як «дуже сильний за ступенем свого прояву і не схожий на інших; винятковий».

У свою чергу, слово «особливий» означає: не такий, як усі, тобто незвичайний, певною мірою винятковий.

Під умовами розуміються обставини, від яких дещо залежить: правила, встановлені в тій або іншій сфері життя, діяльності; обстановка, що характеризує і детермінує дані події або вимоги, з аналізу й обліку яких варто виходити.

З огляду на викладене, необхідно підкреслити, що поняття «особливі умови» досить часто використовується в сполученні з такими поняттями, як «надзвичайні обставини», «надзвичайні події», «надзвичайні ситуації», «надзвичайні умови», «критичні ситуації», широко уживані в теорії і практиці діяльності правоохоронних органів.

Надзвичайними обставинами відповідно до норм української мови, називають неординарні, не передбачені звичайним ходом справ явища, котрі взаємодіють із будь-яким іншим процесом і з ним зв'язані.

Надзвичайна подія визначається як винятково важлива подія, що порушила повсякденну життєдіяльність.

Поняття «надзвичайна ситуація» одними вченими визначається як реальний прояв небезпек сучасного світу, що мають значні наслідки й істотно впливають на економіку, політику, соціальне життя адміністративно-територіальної одиниці, регіону, країни. Інші вчені вважають, що надзвичайна ситуація характеризується погрозою або розвитком стихійного лиха, радіоактивного забруднення, великими аваріями на об'єктах народного господарства, транспортних магістралях і деякими іншими подіями.

Під надзвичайною ситуацією необхідно розуміти зовні несподівану, раптову обстановку, що характеризується невизначеністю і складністю прийняття рішень, конфліктністю і стресовим станом населення, значною соціально-екологічною й економічною шкодою, насамперед людськими втратами. Звідси виникає необхідність у великих людських, матеріальних і часових витратах для проведення евакуаційно-рятувальних робіт і ліквідації всіляких негативних наслідків руйнувань, пожеж і т. п.

Так, А. Ф. Майдигов [5] підкреслює, що, наприклад, аварія на Чорнобильській АЕС починалася як надзвичайна подія, а потім переросла в надзвичайну обстановку, надзвичайну глобальну ситуацію, що, у свою чергу, викликала особливі умови для населення, підприємств і трудових колективів даного регіону. У даному випадку важливим залишається те, що надзвичайні події визначають надзвичайну ситуацію і вимагають прийняття чітких рішень, спрямованих на подолання негативних наслідків.

З огляду на тлумачення перерахованих термінів можна сформулювати синтезоване поняття надзвичайних обставин.

Надзвичайні обставини – це події, що відбулися в соціальній, техногенній сферах і природному середовищі, процеси і явища, що істотно впливають на життєдіяльність людей, суспільства й держави та потребують вживання спеціальних заходів щодо

захисту середовища перебування, життя, здоров'я, прав і волевиявлення громадян, матеріальних та інших цінностей від знищення, ушкодження, розкрадання і щодо відновлення нормальної роботи різних об'єктів життєзабезпечення.

Таблиця

Розподіл функцій між силовими структурами держави
за надзвичайних обставин мирного часу

Завдання силових структур держави за надзвичайних обставин мирного часу	Функції							
	Збройних сил	органів МВС	внутрішніх військ МВС	Державної прикордонної служби	Служби безпеки	МНС	Державного департаменту з питань виконання покарань	Управління державної охорони
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Розшук та затримання заарештованих, підсудних, засуджених, які втекли з-під варти, а також озброєних злочинців, дії яких небезпечні для інших громадян		1, 2 осн.	1, 2 осн.	3	4		4	
Затримання або знешкодження озброєних злочинців, коли встановлено місце їх знаходження		1, 2 осн.	1, 2 осн.	3	4		4	
Ліквідація масових заворушень у населених пунктах, що супроводжуються вчиненням насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади та іншими діями руйнівного характеру із застосуванням зброї або інших предметів, які використовуються як зброя		1, 2 осн.	1, 2, 3 осн.	3	3			

Продовження табл.								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Виконання завдань щодо попередження та припинення терористичних актів		3	3	3	1, 2, 4 осн.	3		
Забезпечення безпеки вищих посадових осіб держави, громадян та громадського порядку в районах надзвичайних обставин		3	3	3	1, 2 осн.			1, 2, 4 осн.
Несанкціоноване проникнення (напад) на ядерні реактори науково-дослідницьких інститутів		1, 2 осн.	1, 2 осн.		1	3		
Несанкціоноване проникнення (напад) на особливо важливі об'єкти, які охороняються (перелік встановлено КМУ)		1, 2 осн.	1, 2, 4 осн.		1, 2 осн.	3		
Напад на варти з охорони ядерних матеріалів		1, 2 осн.	1, 2, 4 осн.	3	3	3		
Напад на варти з охорони спеціальних вантажів		1, 2 осн.	1, 2, 4 осн.	3	1, 2 осн.	3		
Забезпечення охорони об'єктів дипломатичних представництв і консульських установ в кризових ситуаціях		1, 2 осн.	1, 2, 4 осн.		1			1
Забезпечення безпеки і захисту державного кордону України у районі виникнення кризової (конфліктної) ситуації на кордоні	1, 2 осн.	3	3	1, 2 осн.	4			
Проведення невідкладних робіт під час ліквідації наслідків техногенно-екологічних аварій (катастроф), у тому числі пов'язаних із радіоактивним випромінюванням і хімічно небезпечними речовинами	1, 2, 3 осн.	3	3	4		1, 2, 4 осн.	1, 2, 4 осн.	

Продовження табл.								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Проведення карантинних заходів під час епідемії, епізоотії та епіфітотії		1, 2 осн.	1, 2 осн.	3				
Припинення діяльності не передбачених законодавством озброєних воєнізованих формувань	1, 2 осн.	1, 2 осн.	1, 2 осн.	1, 2 осн.	1, 2 осн.			
Переслідування та затримання заарештованих, підсудних і засуджених осіб, які втекли з-під варти		1, 2 осн.	1, 2 осн.				1, 2, 4 осн.	
Напад на особовий склад варті (працівників органів внутрішніх справ, суду та прокуратури) під час проведення судового процесу		1, 2 осн.	1, 2 осн.				3	
Евакуація засуджених з установ Державного департаменту України з питань виконання покарань (у разі можливого радіоактивного забруднення, катастрофічного затоплення)		1, 2 осн.	1, 2 осн.		4		1, 2 осн.	
Охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав у разі їх евакуації, здійснення охорони місць компактного перебування представництв, а також супроводження автоколон із вантажем та персоналом представництв, що евакуюються		1, 2 осн.	1, 2 осн.		3			3
Охорона приміщень, будівель, квартир та іншого майна представництв після їх евакуації		1, 2, 4 осн.	1, 2, 4 осн.		3			

Продовження табл.								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ліквідація масових заворушень в УВП, що супроводжуються вчиненням насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницькими діями по відношенню до адміністрації УВП, опором представникам влади та іншими діями руйнівного характеру із застосуванням зброї або інших предметів, які використовуються як зброя		1, 2 осн.	1, 2 осн.		3		1, 2, 4 осн.	

Пояснення до таблиці:

- 1 – планування, організація та управління при виконанні завдання;
- 2 – виконання завдання своїми силами та засобами;
- 3 – посилення дій іншого елемента під час виконання завдання;
- 4 – виконання завдань на власних об'єктах;

осн. – основна функція. Функція вважається основною, якщо силова структура держави бере участь у плануванні, організації та управлінні виконанням завдання, і, крім того, безпосередньо виконує це завдання власними силами та засобами, в іншому разі функція вважається додатковою.

З таблиці можна побачити, що внутрішні війська беруть участь у виконанні більшості завдань охоронного, режимного, ізоляційно-обмежувального та бойового характеру за надзвичайних обставин мирного часу, що стосується переважно державних об'єктів, карантинних заходів, а також у силових діях, які направлені на затримання (знешкодження) небезпечних озброєних злочинців, беруть участь у протидії терористичним проявам.

Таким чином, оперативна обстановка являє собою множину факторів, які в прямій або непрякій формі впливають на організацію охорони громадського порядку, у зв'язку з чим вона постійно є об'єктом ретельного вивчення і дослідження.

Необхідно відзначити, що багатьма розпорядчими документами увагу особового складу привернуто до проблем ретельного вивчення і прогнозування стану оперативної обстановки на всіх напрямках і ділянках роботи, а також вивчення обставин, що сприяють її ускладненню. Але в жодному керівному документі не викладено науково-методичного апарату прогнозування оперативної обстановки, особливо соціально-політичних

явищ, що не дає можливості визначити динаміку явищ та процесів. Це має особливий зміст ще й тому, що настання можливих негативних наслідків ускладнення оперативної обстановки не тільки приводить до заподіяння матеріальної і моральної шкоди, але й наносить значні втрати престижу самого правоохоронного органу. Тому можна вважати, що виникла необхідність у створенні методичного апарату прогнозування стану оперативної обстановки з метою визначення завдань, які можуть виникати при її ускладненні.

Список літератури: 1. Шмаков О. М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань / О. М. Шмаков. – Вид. 5. – Х. : Академія ВВ МВС України, 2009. – 517 с. 2. Малков В. Д. Криминология : учеб. для вузов / В. Д. Малков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2006. – 528 с. 3. Туманов Г. А. Административное право : учеб. пособие / Г. А. Туманов. – М. : Юристъ, 1997. – 448 с. 4. Зуйков Г. Г. Выявление в процессе расследования причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятие мер к их устранению : пособие для слушателей / Г. Г. Зуйков. – М. : Высшая школа МООН РСФСР, 1964. – 67 с. 5. Совершенствование системы экстренного реагирования органов внутренних дел и внутренних войск на чрезвычайные обстоятельства : Труды Академии / [редкол.: Баев А. А., Жевлакович И. Д., Майдыков А. Ф. и др.] ; под. ред. А. Ф. Майдыкова. – М. : Изд-во Академии МВД России, 1996. – 158 с.

Надійшла до редколегії 26.04.2010