

УДК 342.9:351.74

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Панова О.О., к. ю. н., доцент

кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті здійснено аналіз наукових праць і нормативно-правових актів щодо функцій органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій. Проаналізовано зміст поняття забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій. Сформовано окремі категорії та групи функцій, якими наділені органи внутрішніх справ, із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: безпека, громадська безпека, функції, правове забезпечення, надзвичайні ситуації.

В статье проведен анализ научных работ и нормативно-правовых актов относительно функций органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности во время чрезвычайных ситуаций. Проанализировано содержание понятия обеспечения общественной безопасности во время чрезвычайных ситуаций. Сформированы отдельные категории и группы функций, которыми наделены органы внутренних дел, по обеспечению общественной безопасности во время чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, функции, правовое обеспечение, чрезвычайные ситуации.

Panova O.A. FUNCTIONS OF INTERIOR IN PUBLIC SAFETY IN EMERGENCIES

The article analyzes the scientific papers and legal acts concerning the functions of the organs of internal affairs to ensure public safety in emergency situations, namely the content of the concepts of public safety in emergency situations; the formation of certain categories or groups of functions vested in law-enforcement bodies to ensure public safety in emergency situations.

Key words: security, public safety, function, legal security, emergencies.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації процесів розвитку, міжнародних політичних та економічних відносин, що формують нові загрози й ризики для розвитку особи, суспільства й держави, Україна як гарант благополучного національного розвитку перейшла до нової державної політики у сфері громадської безпеки.

Основний зміст її забезпечення полягає в підтримці правових та інституційних механізмів, а також ресурсних можливостей держави й суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам України. Цей підхід до стратегії забезпечення громадської безпеки багато в чому орієнтований на вдосконалення функціональних можливостей, технологій, правових та організаційних засобів, необхідних для її зміцнення.

Саме проблеми забезпечення громадської безпеки сьогодні потребують комплексних наукових досліджень, спрямованих на розробку нових моделей державного управління, розрахованих для використання всіма ланками організаційної структури сил забезпечення громадської безпеки.

Враховуючи існуючі проблеми, в Україні впродовж останнього десятиліття проводиться послідовна політика адміністративних реформ, направлена в тому числі на вдосконалення системи забезпечення громадської безпеки.

Вважаємо, що вітчизняна доктрина реформування системи Міністерства внутрішніх справ України в напрямі створення належних умов забезпечення громадської безпеки отримала віддзеркалення в політичних документах, зокрема в законодавчих і підзаконних

актах української держави. Вона має достатні перспективи для подальшого розвитку в теорії державного управління й науці адміністративного права. Особливу актуалізацію розвитку вітчизняної правотворчої системи в умовах сьогодення має розгляд функцій органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій.

Стан дослідження. Дослідженню поняття «громадська безпека» присвятили свої наукові праці О.М. Бандурка, І.П. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, В.К. Гіжевський, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, Ю.І. Римаренко та інші. Усі названі вчені загалом дійшли до спільної позиції щодо змісту громадської безпеки, проте комплексного розгляду визначеного питання, присвяченого функціям органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій, не проведено.

Метою статті є визначення функцій органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: сформулювати методологічні питання, пов'язані з визначенням сукупності норм, реалізація яких пов'язана з введенням особливого правового режиму – надзвичайного стану; надати обґрунтовані заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ під час надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки під час надзвичайних ситуацій має комплексний характер та інтегрує норми різних галузей права. Це обумовлено



широотою суспільних відносин, що складаються під час надзвичайних ситуацій. Для регулювання та впорядкування потрібне виконання різноманітних методів, властивих різним галузям права. Водночас відношення, що виникають під час здійснення виконавчої та іншої діяльності із забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях, значною мірою регулюються нормами адміністративного права.

Правову основу діяльності органів внутрішніх справ у надзвичайних ситуаціях складають Конституція України, Закон України «Про міліцію» [1], Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2], Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [3], Кодекс цивільного захисту України [4], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [5], Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» [6], Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» [7], інші нормативно-правові акти органів державної влади й органів місцевої самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень із питань запобігання й ліквідації надзвичайних ситуацій.

Згідно з Конституцією України складовою частиною вітчизняної правової системи поряд із нормами внутрішнього законодавства є загальновизнані принципи й норми міжнародного права, а також міжнародні договори України про співпрацю й надання взаємної допомоги у сфері запобігання й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

До актів, що безпосередньо визначають завдання й функції органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій, належать Закон України «Про міліцію», Положення про Міністерство внутрішніх справ України та інші нормативні акти, що визначають правовий статус органів внутрішніх справ.

Так, важливе значення має закріплення законодавцем окремими правовими нормами обов'язків міліції під час виникнення надзвичайних ситуацій. Згідно із цими нормами міліція відповідно до поставлених перед нею завдань зобов'язана приймати під час аварій, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій невідкладні заходи з порятунку людей і надання їм першої медичної допомоги, а також з охорони майна, що залишилося без нагляду; брати участь відповідно до закону в забезпеченні правового режиму надзвичайного або військового положення у випадках їх введення на території України або в окремих місцевостях, а також у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій [8, с. 89–92; 9, с. 46–47].

Аналіз змісту вказаних правових норм показує, що обов'язком співробітників міліції є не лише вживання невідкладних заходів із порятунку людей, а й надання їм першої медичної допомоги. Реалізація цього правового положення вимагає високого рівня професійної, у тому числі медичної підготовки, а також відповідного забезпечення й екіпіровки вбрань співробітників міліції.

Особливе значення має правова норма, що зобов'язує співробітників міліції приймати й реєструвати заяви, повідомлення та іншу інформацію, що надходить, про злочини, адміністративні правопорушення й події, що загрожують особистій безпеці громадян або громадській безпеці, а також своєчасно приймати відповідні заходи, передбачені законодавством [10, с. 147–150]. Цими нормами на міліцію покладено обов'язок оперативно реагувати та приймати передбачені законом заходи під час здобуття інформації про всі випадки виникнення загрози як під час явищ суб'єктивного (злочинів), так і об'єктивного характеру (аварій, катастроф, стихійних лих тощо).

Органи виконавчої влади України, у тому числі органи внутрішніх справ, у разі стихійних лих, катастроф, епідемій, епізоотії, пожеж, масових порушень громадського порядку здійснюють передбачені законом заходи, пов'язані з врятуванням життя людей, захистом їх життя, здоров'я та прав, охороною власності, підтримкою порядку, а також із забезпеченням діяльності підприємств, установ та організацій, проводять протипожежні заходи.

Аналогічні обов'язки покладаються й на органи місцевого самоврядування. Із цією метою при них можуть створюватися органи оперативного управління й координації, що постійно діють, зокрема оперативні штаби з надзвичайних ситуацій, до складу яких входять представники органів внутрішніх справ.

Згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України останнє бере участь у забезпеченні правового режиму надзвичайного або військового положення в разі їх введення на території України або в окремих її місцевостях, у здійсненні заходів єдиної державної системи запобігання й ліквідації надзвичайних ситуацій, а також у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотії. Міністерство внутрішніх справ України залучає Національну гвардію України й органи внутрішніх справ за межами місць їх дислокації й обслуговуваних ними територій для проведення невідкладних заходів щодо порятунку людей, охорони майна, що залишилося без нагляду, забезпечення громадського порядку під час ліквідації наслідків крупних аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих, масових безладів та інших надзвичайних ситуацій, а також під час проведення міжрегіональних та інших спеціальних операцій і заходів; здійснює в цих випадках оперативне управління силами й засобами органів внутрішніх справ і Національної гвардії України; організовує також розробку та здійснює комплекс заходів із виконання мобілізаційних завдань і заходів цивільної оборони, підвищення стійкості роботи органів внутрішніх справ і Національної гвардії України в умовах військового часу й під час виникнення надзвичайних ситуацій у мирний час [11].

Міністр внутрішніх справ України вносить пропозиції Президенту України про залучення додаткових сил і засобів органів внутрішніх справ і Національної гвардії України для забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав і свобод людини та громадянина, власності на території України або

в окремих її місцевостях, де введено надзвичайний стан.

Такою є система нормативних актів, що регулює діяльність органів внутрішніх справ (міліції) із забезпечення громадської безпеки під час настання надзвичайних ситуацій.

Спеціального аналізу вимагає сукупність норм, реалізація яких пов'язана з введенням особливого правового режиму – надзвичайного стану.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачає, що для забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, безпеки, прав і законних інтересів громадян використовуються сили й засоби органів внутрішніх справ території, на якій оголошено надзвичайний стан [2].

Для забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на період надзвичайного стану, відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2], встановлюється правовий режим надзвичайного стану, під яким розуміємо особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю та здоров'ю громадян, або під час спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню й органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки й здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2].

Аналіз норм надзвичайного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що реалізація надзвичайного стану знаходить своє вираження в наданні державним органам додаткових прав щодо обмеження прав і свобод фізичних і юридичних осіб; покладання на них додаткових обов'язків; реорганізації системи, що управляє; перерозподілу повноважень державних органів.

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу фізичних осіб, виступаючи засобом здійснення режиму надзвичайного стану, послужило підставою виділення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Специфіка цієї форми полягає в характері правового впливу на правовідносини в умовах надзвичайного стану. Вона виражається у встановленні режиму адміністративно-правових обмежень. Розширення компетенції державних органів надає їм можливості певним чином змінити характер примусового впливу фізичних і юридичних осіб. Вплив розпоряджень на обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного стану

поширюється не на конкретних осіб, а на населення цієї території. У надзвичайних умовах такий вид регулювання стає домінуючим [12, с. 32–33].

В умовах надзвичайного стану можуть встановлюватися такі заходи: особливий режим в'їзду й виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, на якій введено надзвичайний стан; посилення охорони громадського порядку й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; обмеження свободи друку та інших засобів масової інформації шляхом введення цензури; допускається тимчасовий арешт друкарської продукції до відміни надзвичайного стану, а також тимчасове вилучення звукопосилючих технічних засобів і розмножувальної апаратури; припинення після відповідного запобігання діяльності політичних партій, громадських об'єднань і масових рухів, що перешкоджають нормалізації обстановки; заборона проведення зборів, мітингів, вуличних ходів і демонстрацій, а також інших масових заходів; заборона страйків; обмеження руху транспортних засобів [13, с. 45].

У разі введення надзвичайного стану для виконання завдань забезпечення особливого правового режиму додатково можуть вводитися такі заходи, як комендантська година, тобто заборона знаходитися на вулицях і в громадських місцях без спеціально виданих пропусків і документів, що засвідчують особу, у встановлений час доби; перевірка документів у місцях скупчення громадян, а у виняткових випадках за наявних даних про те, що в громадян є зброя, – особистий огляд, огляд речей, житла та транспортних засобів; обмеження або заборона продажу зброї, отруйних речовин, спиртних напоїв; у виняткових випадках допускається тимчасове вилучення в громадян вогнепальної й холодної зброї та боєприпасів, отруйних і вибухових речовин, а в підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки й радіоактивних речовин; видворення порушників громадського порядку, що не є жителями цієї місцевості, до місця їх постійного мешкання або за межі території, на якій введено надзвичайний стан, за їх рахунок [14, с. 9–18].

Крім того, під час введення надзвичайного стану можуть застосовуватися такі заходи: тимчасове виселення (евакуація) громадян із районів, небезпечних для мешкання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових житлових приміщень; введення особливого порядку розподілу продуктів харчування та предметів першої необхідності; встановлення карантину й проведення інших санітарно-протиепідемічних заходів; мобілізація ресурсів підприємств, установ та організацій, зміна режиму їх роботи, переорієнтація на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних робіт; усунення від роботи на період надзвичайного стану керівників державних установ, підприємств та організацій через неналежне виконання ними своїх обов'язків і призначення інших осіб тимчасово виконуючими їх обов'язки; у виняткових випадках,



пов'язаних із невідкладним проведенням аварійно-рятувальних робіт, допустима мобілізація працездатного населення та транспортних засобів громадян для вказаних робіт під час обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Вживання таких заходів на частині території України не може спричинити зміни повноважень органів державної влади, прав громадських об'єднань, а також прав та обов'язків громадян в інших місцевостях і в країні в цілому.

Виникнення надзвичайної ситуації ускладнює завдання й збільшує об'єм функцій органів внутрішніх справ, особливо міліції.

Функції органів внутрішніх справ (міліції) під час виникнення надзвичайних ситуацій умовно можна розділити на три групи.

До першої групи відносяться такі: забезпечення громадської безпеки, а також громадського порядку під час землетрусів, повеней, ураганів та інших стихійних лих; забезпечення громадської безпеки, охорона громадського порядку під час крупних виробничих аварій, катастроф; забезпечення громадської безпеки, охорона громадського порядку під час радіаційного й токсичного зараження місцевості; забезпечення громадської безпеки, охорона громадського порядку під час крупних пожеж (промислових, лісових, торф'яних, сланцевих); забезпечення громадської безпеки, охорона громадського порядку під час виявлення вибухонебезпечних предметів, боєприпасів і розмінування місцевості; забезпечення громадської безпеки, охорона громадського порядку під час проведення карантинних та інших заходів під час епідемій, епізоотії, екологічних катастроф; участь в проведенні інших спеціальних заходів (операцій) щодо забезпечення громадської безпеки, у тому числі за межами місця постійної дислокації підрозділів органів внутрішніх справ, тощо.

До другої групи належить участь у запобіганні, припиненні й ліквідації масових порушень громадського порядку (масових безладів), що загрожують громадській безпеці; розшук і затримання озброєних та особливо небезпечних злочинців (у тому числі тих, хто втік із місць позбавлення волі); припинення діяльності (роззброєння й ліквідація) незаконних озброєних формувань; пошук і затримання злочинців, що намагаються захопити (що захопили) повітряне, морське судно й інший транспорт, військову техніку, озброєння, інші важливі об'єкти; розшук і затримання злочинців, що захопили заручників; участь у заходах щодо розблокування місцевості; участь у проведенні інших спеціальних заходів (операцій), у тому числі із забезпечення громадської безпеки за межами місць постійної дислокації підрозділів органів внутрішніх справ, тощо.

Третю групу складають такі функції: організація порятунку людей і вживання невідкладних заходів щодо забезпечення їх безпеки; надання першої медичної допомоги особам, що постраждали та знаходяться в безпорадному стані; участь у проведенні евакуації населення й цінностей; охорона майна, що залишилося без нагляду; охорона важливих об'єктів і систем життєзабезпечення

населення районів, що постраждали від надзвичайних ситуацій; забезпечення безперешкодного проїзду швидкої медичної допомоги, техніки, аварійно-рятувальних і ремонтних формувань; облік втрат населення й реєстрація вимушених переселенців (біженців); евакуація осіб, що знаходяться в спеціальних установах органів внутрішніх справ; сприяння проведенню інших заходів щодо ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій і відновлення нормальних умов життєдіяльності населення.

Висновки. Таким чином, перераховані функції є загальними завданнями-функціями органів внутрішніх справ у цілому в умовах надзвичайних ситуацій, що не виключає виникнення інших додаткових функцій, обумовлених особливостями тієї або іншої надзвичайної ситуації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. №565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.
3. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1340.
4. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI // Голос України. – 2012. – № 220.
5. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 // Урядовий кур'єр від. – 2014. – № 22.
6. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 15.
7. Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 178.
8. Спаский А.С. Правовідносини за участю органів внутрішніх справ у надзвичайних ситуаціях: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.С. Спаский ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 288 с.
9. Жукова Л.А. державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 / Л.А. Жукова ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2007. – 212 с.
10. Дубко Ю.В. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах : [монографія] / Ю.В. Дубко ; за ред. О.М. Бандурки. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 776 с.
11. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
12. Криволапчук В.О. Тактика дій працівників міліції у типових і екстремальних ситуаціях під час виконання службових обов'язків із охорони громадського порядку : [навч.-метод. посібник] / В.О. Криволапчук, А.С. Васильєв. – К. : ВПЦ МВС України, 2006. – 133 с.
13. Лаптії В.А. Система управління органами внутрішніх справ в особливих умовах: теоретичні та практичні проблеми / В.А. Лаптії. – К. : РВВ МВС України, 1997. – 136 с.
14. Службово-бойова діяльність органів внутрішніх справ: сучасний стан та перспективи розвитку / Ю.В. Дубко, С.А. Буткевич // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Д. : ДДУВС, 2010. – № 2(48). – С. 9–18.