

5. Гребельский Д.В. Теоретические основы и организационно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. / Д.В. Гребельский – М.: Академия МВД СССР, 1977. – 463 с.

6. Бандурка О.М. Оперативно-розыскува діяльність. Частина I: Підручник. / О.М. Бандурка – Х.: НУВС, 2002.-336 с.

7. Некрасов В.А. Оперативне розпізнавання: [монографія] / [В.А. Некрасов, В.Я. Мацюк, Н.С. Філіпенко, Л.В. Родинюк], - КНТ. – К.: 2007. – 216 с.

8. Наказ МВС України №769 від 03.09.2012 «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: Законодавство. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1588-12>

УДК 342.745

Гузенко К. О., здобувач НАВС

Теоретичні та практичні аспекти визначення змісту компетенції органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій

У статті проаналізовано навчально-методичну, довідкову та наукову літературу, а також норми чинного законодавства із метою дослідження теоретичних та практичних аспектів змісту компетенції органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій. Особливу увагу звернуто на аналіз повноважень, які мають органи внутрішніх справ із метою реалізації окремих функцій, зокрема: охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснення санітарно-карантинних заходів, охорони зони відчуження.

Ключові слова: адміністративна діяльність; надзвичайна ситуація; органи внутрішніх справ; теорія; практика, функції, громадський порядок, санітарно-карантинні заходи, зона відчуження, охорона.

В статье проанализированы учебно-методическую, справочную и научную литературу, а также нормы действующего законодательства с целью исследования теоретических и практических аспектов содержания компетенции органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций. Отдельное внимание обращено на анализ полномочий, которые имеют органы внутренних дел с целью реализации отдельных функций, в частности: охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, обеспечение безопасности дорожного движения, осуществление санитарно-карантинных мероприятий, охраны зоны отчуждения.

Ключевые слова: административная деятельность; чрезвычайная ситуация; органы внутренних дел, теория; практика, функции, общественный порядок, санитарно-карантинные мероприятия, зона отчуждения, охрана.

The article analyzes the training-methodical, reference and nonfiction, as well as current legislation in order to investigate the theoretical and practical aspects of the content of the internal affairs of competence in emergency situations. Special attention is paid to the analysis of the powers that have the bodies of internal affairs in order to implement certain functions, such as: protection of public order and public safety, traffic safety, the implementation of sanitary and quarantine measures, the protection of the exclusion zone.

Key words: administrative activities, emergency, internal affairs bodies, theory, practice, function, public order, health and quarantine measures, the exclusion zone, security.

Постановка проблеми. Набуття незалежності Україною зумовило органи державної влади забезпечити реалізацію заходів із розробки та прийняття відповідних правових актів, норми яких регулюють різні види суспільних відносин у державі, а зокрема суспільні відносини, які виникають у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного,

техногенного, соціально-політичного та воєнного характеру. Зазначимо, що проблематика щодо попередження, ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій та адекватного реагування на такі події спеціально уповноважених суб'єктів є дуже актуальною не лише для України, а і для майже кожної країни світу. Крім того, слід зазначити, що існуюча раніше думка, як серед науковців так і практиків, що надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру є характерними лише для країн з низьким рівнем розвитку економіки перестало бути дійсністю. Про це свідчать останні події які виникають у країнах Європи, зокрема: паводки у Німеччині, Польщі, групові порушення громадського порядку, акції громадської непокори у Греції, Бельгії, Іспанії, Франції, техногенні надзвичайні ситуації – аварії на атомних електростанціях у Франції, Японії. Дуже напруженою залишається ситуація у країнах Близького сходу, зокрема Єгипті, Ізраїлі, Ірані, Іраку, Лівії, Афганістані тощо. Внаслідок постійної зміни урядів, відсутності дієвого механізму забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, постійні регіональні військові конфлікти між урядовими та опозиційними (повстанськими) військами зумовлюють гибель мирного населення, значну кількість біженців тощо. Разом з тим, не можна залишити поза увагою військовий конфлікт між Російською Федерацією та Грузією у 2008 році.

Щодо України, то слід зазначити, що питання попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій різної генези є також дуже актуальним. Аналіз статистичних даних Державної служби України з надзвичайних ситуацій свідчить, що за останні 10 років в Україні зареєстровано 4854 надзвичайних ситуацій з них: 2408 техногенного, 1798 природного, 421 соціально-політичного характеру, з яких частка державного рівня становить 2,0 %, регіонального – 6,85 %, решта – місцевого та локального рівнів (31,2 та 59,5 %). При цьому за цей період загальна кількість постраждалих від них становить понад 25 тис. осіб, з яких загинуло понад 4 тис. осіб; матеріальні збитки складають 9 млрд. грн. [1]. Протягом 2011 року в Україні зареєстровано 221 надзвичайну ситуацію: техногенного характеру – 134; природного характеру – 77; соціального характеру – 10. Внаслідок цих подій загинуло 355 осіб (з них 39 дітей) та постраждало 985 осіб (з них 439 дітей) [2]. Протягом 2012 року в Україні зареєстровано 212 надзвичайних ситуацій: техногенного характеру - 120; природного характеру – 74; соціального характеру – 18. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинула 301 особа (з них 50 дітей) та 861 – постраждала (з них 225 дітей) [3]. Загальна сума збитків за 2011–2012 роки становить понад 400 млн. грн.

З метою реагування на надзвичайні ситуації різної генези, а також захисту населення та території України від їх негативних наслідків, в країні функціонує система органів публічної адміністрації, яка спеціально створена із метою ліквідації надзвичайних ситуацій. Одним із ключових суб'єктів, що здійснює заходи у даній сфері є органи внутрішніх справ, які у зазначених умовах виконують важливі завдання у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю. Проте, варто зазначити, що нині чітко простежується відсутність належної наукової розробки та нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у цьому напрямку діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблематики даного дослідження знайшли своє відображення у працях вчених-адміністративістів, зокрема: А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, В.В. Конопльова та ін. Безпосередньо дану проблематику було досліджено А.В. Басовим, який приділив увагу правовим основам діяльності органів внутрішніх справ в умовах дії режиму надзвичайного стану; М.В. Корнієнко, дослідив організаційні та правові засади діяльності органів внутрішніх справ в умовах, що ускладнюють оперативну обстановку;

С.О Кузнiченко досліджував окремі аспекти діяльності органів внутрішніх справ в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів та ін.

Аналіз теоретичних поглядів вказаних вчених дав змогу оцінити стан проблем, що досліджуються, визначити коло питань, які в загалі не були предметом наукового пошуку. Відсутність досліджень щодо визначення змісту компетенції органів внутрішніх справ у надзвичайних ситуаціях певною мірою негативно позначається на розвитку теоретичних аспектів, спрямованих на вдосконалення діяльності цих органів, що зумовлює недоліки на практиці.

Мета запропонованої наукової статті є дослідження наукової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення змісту компетенції органів внутрішніх справ в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи аналіз визначеного предмету дослідження варто зазначити, що поняття «компетенція органу публічної адміністрації», а зокрема і органів внутрішніх справ, можна віднести до числа дискусійних. В сучасних наукових працях дане поняття розглядається з зірних кутів та визначається по різному. Однак, майже всі науковці згодні з тим, що компетенція є складовою частиною адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації [4, с. 82-94, 5, с. 44, 6, с. 177].

Досліджуючи навчально-методичну літературу слід погодитися із думкою О. Н. Ярмиша та В. О. Серьогіна, які у підручнику «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» зазначають, що компетенція є юридично встановленою «системою координат», за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до «сфери володарювання» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дозволяють робити цілком певний висновок про «належність», правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах. Ні функції, ні завдання не дозволяють зробити такий висновок [7, с.44–45].

У «Словнику російської мови» С.І. Ожегова поняття «компетенція» має декілька визначень: по-перше, коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; по-друге, коло чий-небудь повноважень, прав [8, с. 376]. В Енциклопедичному словнику з конституційного права за загальною редакцією С. О. Авак'яна елементами визначається як сукупність прав і обов'язків державного органу, органу місцевого самоврядування, посадової особи, закріплена нормативними правовими актами [9, с. 219].

Не вдаючись в детальний аналіз наукових поглядів щодо визначення поняття компетенція вважаємо за доцільне звернути увагу на думку авторського колективу дослідження «Виконавча влада і адміністративне право» за загальною редакцією професора В. Б. Авер'янова. В вказаному науковому дослідженні зазначено, що компетенція, тобто права і обов'язки, є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань тощо [10, с. 247].

Компетенція органів внутрішніх справ у розглянутих умовах визначається сукупністю правових актів, до яких відносяться зокрема: Закони України «Про міліцію» [11], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [12], «Про правовий режим воєнного стану» [13], «Про правовий режим надзвичайного стану» [14], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [15] тощо. Слід звернути увагу, що в одних випадках повноваження, що визначені у законодавстві належать виключно органам внутрішніх справ (наприклад, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки,

забезпечення безпеки дорожнього руху, застосовувати адміністративне затримання тощо), в окремих випадках повноваження розподілені між органами внутрішніх справ та іншими органами виконавчої влади. Так, у разі запровадження режиму надзвичайного стану, введення якого зумовлено виникненням надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру органи внутрішніх справ забезпечують реалізацію комендантської години; особливого в'їзду та виїзду, забезпечують особливий режим в'їзду та виїзду; обмежують рух транспортних засобів та здійснюють їх огляд; здійснюють дії, які направлені на посилення охорони громадського порядку на об'єктах, що забезпечують життєдіяльність регіону, де введений режим надзвичайного стану; здійснюють перевірку документів у громадян в місцях їх скупчення, а в окремих випадках - проводять особистий огляд та огляд речей. Проте, рішення про введення режиму надзвичайного стану, під час дії якого реалізуються наведені вище повноваження, приймається Президентом України, та в обов'язковому порядку затверджується Верховною Радою України. Дана норма має суттєве значення, оскільки в ній підкреслюється необхідність у взаємодії органів внутрішніх справ з іншими органами державної влади з питань забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [16, с. 93].

Розглядаючи зміст компетенції органів внутрішніх справ варто погодитися із думкою А.В. Басова який у монографічному дослідженні «Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану» зазначає, що компетенцію органів внутрішніх справ в умовах виникнення надзвичайних ситуацій доцільно розкрити відповідно до основних напрямів їх діяльності. На основі здобутків вчених у сфері організації та правового забезпечення діяльності органів державної влади у надзвичайних ситуаціях (В.В. Гушина, О.П. Коренєва, С.О Кузниченка) автором виокремлено основні напрями (функції) діяльності зазначених органів, зокрема: забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, забезпечення регулювання дорожнього руху, обліку втрат населення тощо. Разом з тим, детальний аналіз наведеної праці свідчить, що автор відносить не властиві для органів внутрішніх справ завдання за таких умов, зокрема: здійснення заходів щодо посилення пожежної, радіаційної безпеки, та інших заходів, відповідно до обстановки, яка склалася; здійснення евакуації із зони надзвичайної ситуації потерпілих та осіб, життю і здоров'ю яких загрожує небезпека; рятування державного і громадського майна, а також цінностей, які перебувають в особистій власності громадян [17, с. 119-120]. Вбачається, що органи внутрішніх справ можуть лише сприяти в реалізації даних заходів або брати в них участь.

Отже, на підставі аналізу галузевого законодавства слід зазначити, що виконання функції із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки органи внутрішніх справ зобов'язані: забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок; виявляти, запобігати і припиняти кримінальні правопорушення, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; забезпечити охорону громадського порядку та громадської безпеки в місцях розміщення або тимчасового перебування евакуйованого населення; проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення кримінальних правопорушень, здійснювати адміністративний нагляд за особами, щодо яких його встановлено, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; забезпечити охорону приміщень органів державної влади, банківських установ, радіо – і телецентрів та інших важливих та особливо важливих об'єктів відповідно до законодавства; забезпечити охорону громадського порядку під час проведення масової панахиди за померлими.

Для виконання покладених обов'язків у вказаній сфері, органи внутрішніх справ мають такі права: вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати заходи примусу; перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на органи внутрішніх справ; затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях: осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених; осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складення протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці, - на строк до трьох годин; проводити огляд вказаних осіб, речей, що знаходяться при них, транспортних засобів і вилучати документи та предмети, що можуть бути речовими доказами або використані на шкоду їх здоров'ю; відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг; оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв посвідчення водія та реєстраційний документ на транспортний засіб; застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю у порядку, що визначений законодавством тощо [11; 12; 13].

На виконання функцій з забезпечення безпеки дорожнього руху в умовах надзвичайної ситуації органи внутрішніх справ зобов'язані: забезпечити регулювання і безпечний рух транспорту на автомобільних шляхах під час виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечувати безпечний рух транспорту під час проведення евакуації населення та транспортування матеріальних цінностей; забезпечити охорону затриманого транспорту; проводити на автотранспортних підприємствах роз'яснювальну роботу щодо особливостей організації дорожнього руху на території дії режиму надзвичайного стану [17, с. 119-120].

Реалізацію функцій з забезпечення здійснення санітарно-карантинних заходів зумовлює виконання таких повноважень: брати участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; забезпечувати реалізацію особливого порядку в'їзду та виїзду; вживати заходи щодо охорони об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей.

Реалізацію функцій зі здійснення заходів з охорони зони відчуження зумовлює виконання таких повноважень: охорона громадського порядку на території зони відчуження; забезпечувати безпеку дорожнього руху; виставляти контрольно-перепускні пункти, а у разі потреби виставляти додаткові заслони; організація оперативнорозшукових заходів при скоєнні злочинів; забезпечувати охорону важливих об'єктів на території зони відчуження; організувати взаємодію з черговими службами інших правоохоронних органів зони відчуження та органами державної влади; забезпечення особливого порядку в'їзду та виїзду, обмеження пересування громадян та здійснення їх особистого огляду; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд [16, с. 96-97].

Висновки. Підсумовуючи вище наведене можна зробити такий висновок, що органи внутрішніх справ в умовах виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру мають повноваження, що спрямовані на реалізацію

певних функцій, зокрема: охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, забезпечення безпеки дорожнього руху за таких умов, здійснення санітарно-карантинних заходів, охорони зони відчуження. На підставі проведеного аналізу повноваження органів внутрішніх справ за таких умов доцільно об'єднати у певні групи, а саме: контрольно-наглядові; організаційні; охоронні; юрисдикційні. Разом з тим, слід підтримати думку вчених (А.В. Басова, А.І. Берлача, С.О. Кузніченко, Х.П. Ярмаки), які неодноразово в своїх працях зазначали, що з метою удосконалення правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ необхідно систематизувати їх повноваження та визначити їх у єдиному нормативно-правовому акті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оперативна інформація Державної служби України з надзвичайних ситуацій за 2002–2012 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/>
2. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2011 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/5580.html#1>
3. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2012 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/6361.html#1>
4. Адміністративне право України : підручн. / [за заг. ред. академіка С.В. Ківалова]. – Одеса: Юридична література, 2007. – 896 с.
5. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Подоляка Анатолій Миколайович. – Х., 2004. – 194 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебн. / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
7. Ярмак О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручн. / О. Н. Ярмак, В. О. Серьогін. – Х: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.
8. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: АЗЪ, 1997. – 940 с.
9. Конституционное право : Энциклопедический словарь / [отв. ред. и рук. авт. коллектива С. А. Авакьян]. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 688 с.
10. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
11. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
12. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 29. – Ст. 397.
13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
15. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 лип. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
16. Ситніченко О.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ситніченко Олена Михайлівна. – К., 2013. – 230 с.
17. Басов А. В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: Монографія / А. В. Басов. – Сімферополь: КРП «Вид-во «Кримнавчпеддержвидав», 2010. – 180 с.