

primary subject of local self-government, i.e. territorial community, in solving local problems, one of the most important of which is the protection of public order. The definitions of the terms 'enforcement of public order' and 'protection of public order' are given.

The characteristic features of territorial community (territorial, integrative, intellectual) are analyzed and the principal role of the territorial community in the sphere of public order is proved.

The systemic connection of territorial communities with the sphere of public order is pointed out. Much attention is paid to the territorial aspect. The conclusion is made about the necessity of the legislative confirmation of the territorial community by the territorial basis of local self-government. It is proved that the state of public order is of a great interest for the members of a territorial community. It is also stated that the members of a community, their morale state, common interests and the level of justice directly affect the state of public order.

The conclusion illustrates that the territorial community has all the resources to ensure the protection of public order on its own territory; its representative bodies should establish the necessary legal, economic and organizational conditions. The necessity of reforming in local government in the direction of establishing the institution of municipal police is emphasized. The ways of reforming in this direction are also suggested.

**Key words:** territorial community, enforcement, protection, public order, municipal police.

Стаття надійшла 29 вересня 2014 року

УДК 351.75:614,8(477)

О. В. Ряшко

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ І ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто проблеми, які є надзвичайно актуальними в Україні. Вони пов'язані з економічною кризою, соціально політичними, правовими та іншими проблемами, наслідком яких є масове незадоволення населення своїм соціально-економічним становищем. Це може спричинити не тільки мирні акції протесту, але й масові неконтрольовані заворушення, що може призвести до трагічних наслідків. За виникнення надзвичайних, екстремальних ситуацій органи внутрішніх справ України повинні забезпечувати законність, правопорядок, громадську безпеку, права і свободи громадян.

**Ключові слова:** *право, діяльність, законність, правопорядок, правоохоронні органи, громадська безпека, криза, надзвичайна ситуація, правопорушення, масові заворушення, екстремальні ситуації, конфлікт.*

**Постановка проблеми.** Світова економічна криза негативно вплинула на соціальну-політичну і економічну ситуації в Україні. Аналіз стану українського суспільства свідчить про те, що основні показники соціально-економічного розвитку регіонів (рівень безробіття; темп зростання реальної заробітної плати; темп зростання заборгованості із виплати заробітної плати; індекс споживчих цін тощо) досягли критичних масштабів і призвели до поширення бідності серед населення, значної майнової диференціації та інших негативних чинників, що становлять реальну загрозу національній безпеці держави. Як вважають науковці, «перелічені факти, є безперечним підтвердженням у регіонах України кризових ситуацій за масовою участю населення й актуалізують дослідження сутності кризових ситуацій та протидії їм у системі забезпечення національної безпеки» [1, с. 4].

Як засвідчує С. Белай, розуміння соціальної нестабільності суспільства та природи кризових ситуацій за масовою участю населення досі немає [1, с. 5].

Актуальність цієї проблеми визначається тим, що в Україні з осені 2013 року і досі існує складна суспільно-політична ситуація, важливою складовою якої є «соціальна напруженість».

Аналіз поглядів науковців на сутність поняття «соціальна напруженість» дозволив сформулювати його так: «соціальна напруженість в Україні та її регіонах – це особливий соціально-психологічний стан населення або окремих його соціальних груп, який залежить від рівня задоволення їхніх потреб і проявляється у девіантній поведінці або зміні місця проживання та сімейного стану» [2, с. 77].

На соціальну напруженість в країні та її регіонах впливають об'єктивні і суб'єктивні чинники. Серед об'єктивних виокремлено такі: соціально-економічна ситуація; політична; кримінальна; етнічний та національний склад населення; релігійна ситуація; демографічний стан регіону; історико-культурне середовище.

Отже, з огляду на викладене, в Україні, як засвідчує сучасна політична ситуація в деяких її регіонах, можливі і в майбутньому виступи антидержавних, антиукраїнських екстремістських угруповань.

У цих умовах важливі завдання постають перед усіма силовими структурами України, найперше перед правоохоронними органами щодо забезпечення правопорядку і громадської безпеки.

**Стан дослідження.** Деякі аспекти аналізу діяльності органів внутрішніх справ за особливих надзвичайних екстремальних ситуацій аналізувалися вітчизняними дослідниками І. Воробйовою, М. Корнієнком, Ю. Кравченком, С. Кузніченком, М. Логвіненком, І. Омеласнком, Ю. Оболенським та ін.

Адміністративно-правове регулювання та практика здійснення масових заходів була об'єктом дослідження О. Бандурки, В. Колпакова, О. Кузьменка, В. Поліщука, В. Чорнія та ін.

Питанням вивченню психологічних аспектів формування адекватної поведінки працівників в умовах надзвичайних ситуацій міліції значну увагу приділяли І. Ліпатов, В. Кислий, Ж. Половникова, М. Чуносов та ін. Ці та інші дослідники вказували на те, що аналіз трагічних інцидентів свідчить, що неадекватна поведінка працівників органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій переважно пов'язана з психологічними причинами. Теоретико-методологічний підхід до аналізу відповідальності працівників органів внутрішніх справ в складних ризико небезпечних ситуаціях вимагає комплексного дослідження та застосування методології і методів не тільки юридичних, але й інших наук, зокрема психологічних. Працівник міліції – особистість, важливий елемент системи, яка здатна ефективно функціонувати за умови гармонійного взаємозв'язку всіх елементів правоохоронної діяльності. Працівник міліції повинен адекватно реагувати на небезпечні ситуації, що виникають у надзвичайних, екстремальних умовах. Небезпечні ситуації характеризуються різноманітністю, негативно впливають на громадян, детермінують їх адекватну або неадекватну поведінку.

Наукові дослідження вітчизняних фахівців слугують суттєвим внеском у дослідження цієї проблеми. Водночас слід указати на те, що у соціумі, в результаті об'єктивних суперечливостей його розвитку, постійно виникають конфлікти, різноманітні кризові та надзвичайні події. Окрім них, неабияку небезпеку можуть утворювати аномальні явища технологічного і природного характеру.

Отож, проблема забезпечення правопорядку і громадської безпеки правоохоронними органами України у надзвичайних ситуаціях залишається актуальною і вимагає подальшого вивчення.

**Мета** статті – проаналізувати деякі аспекти діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення правопорядку і громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

**Виклад основних положень.** Процеси демократизації сучасного українського суспільства, формування правової держави зумовлю-

ють високу політичну активність громадян, що проявляється у таких її формах, як мітинги, збори, демонстрації. Конституція України визначає свободу проведення мітингів, зборів, вуличних походів як важливе невід’ємне право і свободу громадян. В сучасних умовах глобалізаційного розвитку жодна держава не застрахована від виникнення різних екстремальних ситуацій, конфліктів, катастроф [3, с. 25].

На певному етапі розвитку у державі можуть виникати такі надзвичайні ситуації, коли для забезпечення правопорядку на всій території країни або її частині потрібно вжити особливих організаційно-правових заходів захисту прав і свобод громадян і ліквідації цих екстремальних ситуацій.

Як засвідчує практика, в період надзвичайних ситуацій значно ускладнюється процес не тільки їх глибокого наукового аналізу, але й оперативного прийняття рішень «Органи управління, як правило, діють в умовах гострого дефіциту часу, обмеженої точності і достовірної інформації. Це може призвести до прийняття нерациональних і навіть помилкових рішень, що може спричинити значні втрати»[3, с. 25].

До ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, згідно з Кодексом цивільного захисту України, можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи. Нормативно-правовою базою щодо їх залучення з ліквідації наслідків у надзвичайних ситуаціях є Конституція України, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» та ін. Відомо, що масові політичні заходи при політичному протистоянні можуть призвести до конфліктів між правоохоронцями та учасниками мітингів.

Особливо небезпечними в умовах надзвичайних ситуацій є радикально спрямовані екстремальні дії, що можуть призвести до катастрофічних наслідків.

Так, у 2012 році на території України зафіксовано 49 (у 2011 р. – 73) випадків блокування транспортних комунікацій у 18 (16) регіонах України. У них узяли участь 6304 (44883) особи. Для забезпечення правопорядку залучалося 1367 (5004) правоохоронців [5, с. 8].

За проведення масових заходів і охорони громадського порядку і безпеки під час масових заходів та інших акцій «залучалося понад 630,2 тис. (понад 679,6 тис. – у 2011 р.) працівників органів внутрішніх справ та майже 88 тис. (понад 83,5 тис. у 2011 р.) військовослужбовців внутрішніх військ [5, с. 8].

Як засвідчує А. Суббот, «починаючи з 1991 року під час виконання службових обов’язків загинули 1002 працівники міліції, було

поранено 7227 працівників міліції, серед них – 4908 у прямиї боротьбі зі злочинністю» [6, с. 1].

В умовах складного соціально-економічного стану та загострення соціальних конфліктів багато громадян в Україні (близько 55–60%) страждають на різні нервові розлади через гострі та хронічні стреси в умовах надзвичайних ситуацій. Особливу небезпеку становлять некеровані дії натовпу, в яких беруть участь люди, які страждають на різні психологічні хвороби, а також лідери, що закликають натовп до руйнівних радикальних дій.

Основними формами і методами забезпечення законності і правопорядку ОВС щодо реалізації громадянами свободи зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій є забезпечення охорони прав і свобод громадян від будь-яких порушень; дотримання законності у випадку наявності фактів порушення; забезпечення відновлення порушених прав і свобод громадян. Основними формами діяльності ОВС щодо забезпечення соціально-юридичного механізму реалізації громадянами свободи зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій є правозастосована, організаційна і правоохоронна.

Основним завданням ОВС за таких надзвичайних умов є забезпечення громадського порядку, ефективна боротьба зі злочинністю, зокрема з мародерством, попередження паніки, безладдя. Існує об'єктивна необхідність з боку ОВС здійснювати активний пошук форм і методів регулювання конфліктів, що можуть виникати між полярними масовими угрупованнями під час політичних акцій. У цьому аспекті суттєву роль виконує координація діяльності ОВС із місцевими державними адміністраціями і силовими структурами. Важливо також залучити добровільні громадські формування під час проведення масових заходів.

Суттєву роль у дотриманні законності правоохоронцями і населенням виконує їх взаємодія з громадськими формуваннями, залучення громадськості до охорони громадського порядку. За проведення цих заходів важливо не допустити переростання дрібних правопорушень у серйозні, як групові порушення громадського порядку, масові безпорядки, тощо.

У сучасних умовах глобалізаційних процесів важливо вивчати досвід передових країн щодо запобігання надзвичайним ситуаціям і досягнення ефективної діяльності правоохоронних органів.

Як стверджує О. Проневич, у діяльності поліцейських Німеччини і Польщі пріоритетним є застосування не смертельної електроімпульсної зброї, втілення доктрини «вогневої підготовки не смертельного

спрямування», опанування персоналом поліцейської деонтології і теорії прав людини, а також конфліктології, психології поведінки натовпу, методики ведення переговорів» [9, с. 22].

Вивчення діяльності поліції зарубіжних країн довело, що і поліція Великобританії, і поліція США та Канади більш ніж половину всього робочого часу витрачає на діяльність, яка за змістом є адміністративною. Отож, адміністративна діяльність поліції зарубіжних країн (Великобританії, Канади, США, Франції) займає більше половини робочого часу поліцейських. Переконливо можна стверджувати, що діяльність з охорони громадського порядку є домінантним завданням поліції, і кожен поліцейський не залежно від займаної посади та звання зобов'язаний забезпечувати громадський порядок [5, с. 13].

Узагальнюючи, можна стверджувати, що об'єктивні зміни у суспільно-політичній ситуації України, необхідність удосконалення службової діяльності органів і підрозділів міліції вимагають подальшого посилення роботи щодо зміцнення морально-психологічного стану особового складу, його готовності в складних екстремальних і надзвичайних подіях забезпечувати законність, захищаючи правопорядок, права і свободи громадян України.

**Висновок.** Аналіз сучасних політичних подій та нормативно-правової бази доводить, що кризовий стан в економічній та інших сферах спричиняє занепокоєння у громадян держави. Це виявляється в масовій участі населення в акціях протесту. Вони є підґрунтям соціальних конфліктів, що виникають між населенням і владою. Особливу небезпеку становлять сучасні екстремістсько-сепаратистські антидержавні (антиукраїнські) дії, які є небезпечними для України. Важливим завданням, що постає перед правоохоронними органами внутрішніх справ, є забезпечення правопорядку, громадської безпеки на основі суворого дотримання законності. Працівники правоохоронних органів під час надзвичайних ситуацій перебувають у постійній морально-психологічній напрузі.

Як зрозуміло зі світового досвіду, великого значення в особливих (екстремальних) умовах набуває взаємозв'язок і співпраця міліції з громадськими формуваннями, засобами масової інформації, вивчення і аналіз досвіду поліції зарубіжних країн.

З огляду на наслідки масових заворушень під час надзвичайних ситуацій та забезпечення правопорядку і громадської безпеки, логічно постає питання організаційно-адміністративного забезпечення такого правового режиму, який би гарантував максимальну безпеку громадян

і держави, водночас актуальність проблеми вимагає глибокого і всебічного наукового дослідження, впровадження його результатів у практику (службову діяльність правоохоронних органів).

У сучасних умовах надзвичайно актуальне питання удосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків, що дозволило б успішно вирішувати завдання з охорони громадського порядку та забезпечення конституційних прав і свобод громадян України.

1. Белай С. В. Дослідження сучасності та протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення у системі забезпечення національної безпеки / С. В. Белай // Честь і закон. – 2013. – № 2. – С. 4–10.

2. Молдавчик В. С. Спосіб оцінювання та прогнозування рівня складності суспільно-політичної обстановки / В. С. Молдавчук, І. І. Ліпатов, В. М. Бацамут, Г. А. Дробаха // Честь і закон. – 2013. – № 4. – С. 76–83.

3. Адамчук М. М. Сценарний підхід до формування угруповання внутрішніх військ для виконання завдань з реагування на надзвичайні ситуації / М. М. Адамчук, Ю. П. Бабков // Честь і закон. – 2013. – № 4. – С. 25–33.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89.

5. Мамай К. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення групових порушень громадського правопорядку та масових безпорядків: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. спец. 12.00.07 – адміністративне право; процес; фінансове право; інформаційне право / К. В. Мамай; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». – К., 2014. – 20 с.

6. Смелзер Н. Соціологія: пер. з англ. / Н. Смелзер. – М.: Фенікс, 1998. – 688 с.

7. Фрейд З. Психология массы: анализ человеческого «я» / З. Фрейд // Диа-лог. – 1990. – № 12. – С. 104–112.

8. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції Німеччини, Польщі, та України: порівняльно-правовий аналіз: 12.00.07 – адміністративне право; процес; фінансове право / О. С. Проневич // Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2011. – 36 с.

**Ряшко Е. В. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности правоохранительными органами в условиях чрезвычайных ситуаций**

*Рассмотрены актуальные проблемы, связанные с экономическим кризисом, социально-политическим и правовым положением в украинском обществе и следствием которых является массовое недовольство населения. Утверждается, что это может вызвать не только мирные акции протес-*

та, но и массовые неконтролируемые беспорядки, что может привести к трагическим последствиям. При возникновении чрезвычайных, экстремальных ситуаций органы внутренних дел Украины должны обеспечивать законность, правопорядок, общественную безопасность права и свободы граждан.

**Ключевые слова:** право, деятельность, законность, правопорядок, правоохранительные органы, общественная безопасность, кризис, чрезвычайная ситуация, правонарушения, массовые беспорядки, экстремальные ситуации, конфликт.

### **Ryashko Ye. V. Preservation of Law and Public Safety by law enforcement agencies in emergency situations**

*The problems, which in our time is extremely relevant in the Ukraine. They are primarily concerned with the economic crisis, the existing social and political, legal and other problems which result in massive public dissatisfaction with their social and economic status. This can cause not only a peaceful protest but uncontrolled mass unrest that can lead to tragic consequences. In emergency, extreme situations vnurshnih Affairs authorities should ensure the legality, law and order, public safety, human rights and freedoms. in case of emergency, extreme situations internal affairs of Ukraine shall ensure the legality, law and order, public safety, human rights and freedoms.*

*The process of democratization of society, formation of constitutional state woke high political activity of citizens, manifested in such meetings, marches, demonstrations. Ukraine Constitution recognizes freedom of the rallies, meetings, street procession sand demonstrations and their constitutional guarantees. Through a series of negative factor sofsocial and economical and politicaly legally character the development of psychogenic neuro-psychosomatic diseases arevery dangerous controlledcrowd.*

*Actions of the participants of group disturbances of tenmarked cruelty, insolence and cynicism, uncontrollable behavior and irresponsibility. Police officers respect their ritoriousness of the perpetrator and reveal it humanely, protect inhuman rights, regard less of their social origin, property or other status, race and ethnicity, citizenship age, language and education, religion, gender, political the opinion.*

*Specificity of the police officers professional activity in particular (extreme) conditions is characterized by the occupational, dimensional, temperature and other conditions.*

*Under the second it probable violation of the law requirements, orders MVS, instructions and regulations.*

*In extreme situations, International Affairs communications, facilities in order to save lives, protect their health, savings material values. In some cases (in the interests of national security and public order) are possible restrictions on the rights of citizens within the current legislation.*

**Key words:** right to work, legality, law and order, law enforcement, public safety, crisis, emergency, offense, riots, extreme situations, conflict.

*Стаття надійшла 04 липня 2014 року*