



**Віталій Васильович Мацюк,**  
здобувач  
Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ

УДК 343.34

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

*Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. Встановлено проблемні питання правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у цих умовах. Доведено фактичну підставу та необхідність уведення в південно-східних регіонах України надзвичайних адміністративно-правових режимів.*

**Ключові слова:** правове регулювання, службово-бойова діяльність, сили охорони правопорядку, надзвичайні ситуації соціального характеру, надзвичайний стан.

Теперішня складна воєнно-політична та соціально-економічна обстановка у регіонах держави безпосередньо впливає на рівень політичної та суспільної стабільності в Україні. Останні події у південно-східних регіонах демонструють готовність частини населення до крайніх радикальних дій. Як наслідок, існує загроза територіальній цілісності України під час ведення гібридної війни.

В основі виникнення й розвитку надзвичайних ситуацій соціального характеру лежить порушення в силу різних причин рівноваги суспільних відносин, які зароджують соціальні та військові конфлікти. Їх каталізаторами можуть бути різні обставини, що викликають соціальну напруженість у суспільстві: безробіття, корупція, кримінал, масові заворушення, акти тероризму, економічні та політичні кризи, соціальна нерівність тощо.

Поява надзвичайних ситуацій соціального характеру є гострим проблемним питанням забезпечення внутрішньої безпеки і вимагає від уряду прийняття своєчасних, адекватних та ефективних управлінських рішень. На органи державної влади, сили охорони правопорядку та органи місцевого самоврядування у розрізі виконання завдань національної безпеки покладаються завдання щодо

забезпечення охорони громадського порядку та здійснення заходів громадської безпеки в межах своїх повноважень. Головними суб'єктами забезпечення внутрішньої безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру є сили охорони правопорядку. Саме тому стаття присвячена розгляду проблем правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру.

Дослідженню службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у надзвичайних ситуаціях соціального характеру присвячено чимало праць. Так, у роботах С. О. Кузніченка, О. М. Бандурки, В. В. Конопльова, В. А. Лаптія, М. В. Корнієнка, В. М. Плішкіна, Ю. В. Дубка, О. М. Шмакова, І. О. Кириченка, С. В. Белая ґрунтовно досліджені питання службово-бойової діяльності під час уведення надзвичайних адміністративно-правових режимів. С. В. Печерицею, Д. С. Савочкіним, Ю. С. Горбуновим, В. Н. Цукатовим, В. В. Устиновим та ін. проаналізовано нормативно-правові акти щодо протидії терористичним актам. Однак комплексного вивчення проблем правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру досі не проведено.

Метою публікації є всебічний аналіз правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у надзвичайних ситуаціях соціального характеру та виявлення проблемних питань і прогалин у нормативно-правовому забезпеченні.

Надзвичайні ситуації, викликані явищами соціального характеру, вимагають комплексного вирішення, а також участі різних відомств та владних структур у забезпеченні правопорядку, захисті інтересів держави і громадян, усуненні тяжких наслідків. Проблема захисту населення від негативного впливу надзвичайних ситуацій соціального характеру є однією з найважливіших функцій держави на сучасному етапі розвитку України.

Значну частину нормативно-правових актів України присвячено превентивним заходам, метою яких є запобігання виникненню надзвичайних ситуацій соціального характеру.

У ст. 37 Конституції України встановлено, що утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права та свободи людини, здоров'я населення, забороняється.

Згідно зі ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України у сфері врегулювання надзвичайних ситуацій соціального характеру належать: затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію.

Стаття 106 Конституції України закріплює повноваження Президента України у сфері врегулювання надзвичайних ситуацій соціального харак-

теру, зокрема Президент: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони держави; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану.

Статтею 107 Конституції України визначено статус Ради національної безпеки і оборони України – це координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Компетенції та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законами України «Про основи національної безпеки України» та «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Особливого значення набувають нормативно-правові акти, що регулюють службово-бойову діяльність сил охорони правопорядку в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. Такими є закони України: «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про Національну гвардію України», «Про прокуратуру», «Про Збройні Сили України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про аварійно-рятувальні служби» та ін. У цих законах визначаються призначення, функції, принципи та правові засади діяльності, структура, обов'язки та права відповідних силових структур, у тому числі в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. Необхідно зазначити, що аналіз цих законів виявив прогалину у міжвідомчій взаємодії сил охорони правопорядку, особливо в умовах виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру. Деякі статті цих законів носять лише декларативний характер щодо взаємодії, не передбачають ніяких відповідних механізмів.

Питання щодо міжвідомчої взаємодії гостро постало у ході проведення антитерористичної операції на сході України. Справа в тому, що існують тільки міжвідомчі чи внутрішньоструктурні підзаконні нормативно-правові акти (накази, положення, інструкції, практичні рекомендації тощо), які носять здебільшого рекомендаційний характер, коли мова йде про міжвідомчу взаємодію. На рівні закону чинним є тільки Закон України від 30.06.1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», де розділ 5 присвячено взаємодії спеціальних підрозділів у боротьбі з організованою злочинністю та інших державних органів. Однак у цьому Законі недостатню увагу приділено умовам надзвичайних ситуацій соціального характеру. Особливої уваги у розрізі поставленого питання заслуговує те, що наразі виявилися нормативно-правові прогалини щодо нормативно-правового забезпечення службово-бойової діяльності частин та підрозділів Національної гвардії України як новоствореного військового формування з правоохоронними функціями.

Перейдемо до розгляду нормативно-правових засад надзвичайних ситуацій. Основоположним нормативним актом, що закріпив методологічні основи такого явища, як надзвичайна ситуація, є Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI, який регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від

надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [1]. Крім того, ч. 2 ст. 5 закріплено чотири види надзвичайних ситуацій залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити їх виникнення на території України: надзвичайні ситуації техногенного характеру; надзвичайні ситуації природного характеру; соціальні надзвичайні ситуації; воєнні надзвичайні ситуації. А ч. 3 цієї ж статті закріплено критерій класифікації надзвичайних ситуацій на рівні. Так, залежно від обсягів заповдіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий. Стосовно даного питання в Україні діє також постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» від 24 березня 2004 р. № 368 [2]. Варто зазначити, що п. 1 Постанови передбачається, що класифікація надзвичайних ситуацій за їх рівнями здійснюється для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків. Серед перелічених суб'єктів взаємодії можна виокремити сили охорони правопорядку як головні суб'єкти забезпечення внутрішньої безпеки.

Перелік нормативно-правових актів продовжує Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 від 01.01.2011 р. [3], в якому дано визначення надзвичайної ситуації соціального характеру – це порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єктові на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування, або пов'язане із зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо. Класифікатор передбачає таку структурну класифікацію надзвичайних ситуацій соціального характеру:

– збройні напади, захоплення й утримування об'єктів державного значення (найважливіших і важливих державних об'єктів) або реальна загроза здійснення таких акцій;

– посягання на життя державного чи громадського діяча;

– напад, замах на життя членів екіпажу повітряного або морського (річкового) судна, викрадення (спроба викрадення), знищення (спроба знищення) такого судна, захоплення заручників з-поміж членів екіпажу чи пасажирів;

– установа вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті;

– надзвичайні ситуації, пов'язані зі зникненням чи викраденням зброї та небезпечних речовин з об'єктів їх зберігання, використання, перероблення або під час транспортування.

Не менш важливим нормативно-правовим актом для визначення поняття і класифікації надзвичайних ситуацій є Класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій, затверджені наказом МНС України 12.12.2012 р. № 1400 [4]. Так, наразі в південно-східних регіонах України трапляються надзвичайні ситуації, які відповідають таким класифікаційним ознакам надзвичайних ситуацій соціального характеру:

- збройний напад, захоплення та утримування будівель органів державної влади;
- збройний напад на дипломатичне чи консульське представництво;
- збройний напад, захоплення та утримування будівель правоохоронних органів;
- збройний напад, захоплення та утримування будівель телерадіоцентрів та вузлів зв'язку;
- збройний напад, скоєний на об'єкти військового призначення;
- збройний напад, захоплення і утримання будівель державних закладів;
- виявлення вибухового пристрою (іншого смертоносного пристрою масового ураження, за винятком застарілих боєприпасів) у громадському місці, установі, організації, підприємстві, житловому секторі, на транспорті, що призвело до евакуації населення;
- вибух (здіяння) вибухового пристрою (іншого смертоносного пристрою масового ураження, за винятком застарілих боєприпасів) у громадському місці, установі, організації, підприємстві, житловому секторі, на транспорті, що призвело до загибелі або травмування населення.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах виникнення кризових явищ соціального характеру, здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, що регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Надзвичайні ситуації соціального характеру вимагають нормативного впливу, що відрізняється від існуючого в нормальних умовах. Правове регулювання у таких умовах визначається спеціальними адміністративно-правовими режимами, які вводяться з метою нормалізації обстановки у найкоротший термін, усунення загроз небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідації і локалізації надзвичайних ситуацій [5].

Деякими науковцями висловлювалася пропозиція про становлення права надзвичайних ситуацій як окремої комплексної галузі права, проте вона дотепер не знайшла широкої підтримки в Україні [6, с. 54].

Правове регулювання в умовах надзвичайних ситуацій пов'язано з поняттям надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму. Базову характеристику таких режимів наводить Бахрахов Д. М. Надзвичайні режими – «це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де трапилася надзвичайна ситуація» [6, с. 54].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово

вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства. Надзвичайний стан передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Існують дві підстави введення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану: фактична підстава (явище, яке включене у відповідний перелік) та юридична (відповідний акт державної влади). Відповідно до Закону надзвичайний стан за умов виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру може бути введений у разі:

- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;
- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Отже, аналіз класифікації надзвичайних ситуацій соціального характеру відповідно до Класифікатора надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 від 01.01.2011 р. [3], класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій, затверджених наказом МНС України від 12.12.2012 р. № 1400 [4], та умов введення надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» доводить, що наразі у південно-східних регіонах України існують всі фактичні підстави для введення надзвичайного стану.

Під час введення надзвичайного стану законодавство передбачає створення спеціальних тимчасових органів – комісій, адміністрацій, комітетів, штабів, комендатур, яким надаються повністю або частково розпоряджувальні та виконавчі повноваження органів виконавчої державної влади території, на якій введено надзвичайний режим. Одночасно зі збільшенням повноважень держави в умовах адміністративно-правового режиму надзвичайного стану

обмежуються права і свободи громадян. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» для координації дії органів державної влади та сил охорони правопорядку, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Як наслідок введення надзвичайного стану в південно-східних регіонах України відповідно до ст. 20 Закону буде дозволено залучати військові формування до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану. Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами і засобами органів Міністерства внутрішніх справ України, в тому числі Національної гвардії України, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

На наше глибоке переконання, наразі для здійснення ефективної службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку та використання законодавчо дозволених форм та способів необхідно запроваджувати надзвичайні адміністративно-правові режими у кризових регіонах держави.

Необхідними додатковими заходами сьогодні може бути таке:

– запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

– перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;

– заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

– обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

– тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

– заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

– регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

– особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

– порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Таким чином, викладене уможливорює наступні висновки.

1. У зв'язку з ситуацією на південному сході України та значним зростанням числа терористичних актів у сусідніх регіонах, загостренням військових конфліктів та інших надзвичайних ситуацій, що породжуються соціально-економічними та суспільно-політичними чинниками, а також глобальним порушенням укладу життя населення в Україні, політика держави повинна бути спрямована на формування і розвиток нормативно-правової бази з питань правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру.

2. Аналіз нормативно-правових актів виявив прогалини у міжвідомчій взаємодії сил охорони правопорядку, особливо в умовах виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру. Цей факт пояснює виникнення проблем щодо ефективної взаємодії під час проведення антитерористичної операції на сході України. Особливо відчутною є проблема взаємодії частин та підрозділів Національної гвардії України (новоствореного військового формування) з іншими суб'єктами забезпечення внутрішньої безпеки держави.

3. Основним доцільним рішенням щодо нормалізації ситуації у південно-східних регіонах України є введення особливих адміністративно-правових режимів на цих територіях.

Подальші дослідження будуть спрямовані на вивчення нормативно-правових особливостей службово-бойової діяльності Служби безпеки України та Національної гвардії України у надзвичайних ситуаціях соціального характеру.

#### **Список літератури:**

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.20.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>.

2. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF>.

3. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010, затв. наказом від 11.10.2010 р. № 457 / Офіційне вид. – К. : Держстандарт України, 2010. – 23 с.

4. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : наказ МНС України від 12.12.2012 р. № 1400. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0040-13>.

5. Кузнiченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія / С. О. Кузнiченко. – Сімферополь : КРП “Видавництво “Крим-навчпеддержвидав”, 2009. – 500 с.

6. Кузнiченко С. О. Державне управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми правового забезпечення / С. О. Кузнiченко // Юридичний вісник. – Одеса : Одеська нац. юрид. акад., 2010. – 3 (16). – С. 52 – 56.



**Мацюк В. В.** Правовое регулирование служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера.

*Проведен анализ нормативно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера. Установлены проблемные вопросы правового регулирования служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка в этих условиях. Доказано фактическое обоснование и необходимость введения в юго-восточных регионах Украины чрезвычайных административно-правовых режимов.*

**Ключевые слова:** правовое регулирование, служебно-боевая деятельность, силы охраны правопорядка, чрезвычайные ситуации социального характера, чрезвычайное положение.

**Matsyuk V. V.** Legal issues of service and combat activities security forces in social emergency situations.

*The analysis of regulatory support service and combat activity of the forces of law and order in social emergency situations is realised. The basic problems are determined for of legal regulation of service and combat activity of the forces of law and order in social emergency situations. The main ground is proved for need to introduce in the south-eastern regions of Ukraine emergency legal and administrative regimes.*

**Key words:** legal regulation, service and combat activities, forces of law and order, social emergency situations.

*Надійшла до редколегії 18.12.2014 р.*



**Мушфік Іскандер огли Дамірчиєв,**  
канд. юрид. наук, асистент  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків

УДК 347.73

## ЗМІСТ ТА МЕТА ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

*У статті досліджується мета та зміст фінансової діяльності. Зосереджується увага на співвідношенні категорій «публічна фінансова діяльність» та «фінансова діяльність держави», розглядається взаємозв'язок фінансової діяльності з фінансовою системою.*

**Ключові слова:** фінансова діяльність; фінансова система; фінанси; передумови фінансової діяльності.