

налагодження тісних зв'язків з населенням має як для їх дільниці, так і для міліції в цілому лише позитивні наслідки, тому:

- 1) дільничний інспектор, який співпрацює з населенням, може розраховувати на їхню підтримку та допомогу в своїй роботі;
- 2) працюючи в тісному контакті з населенням, можна краще зрозуміти причини, які сприяють правопорушенням на дільниці, що дає змогу розробити ефективні заходи їх запобігання;
- 3) мешканці дільниці скоріше підтримають правоохоронні органи, якщо їх дільничний працює над тим, щоб інформувати населення про результати своєї роботи та діяльності міліції взагалі;
- 4) довіра громадян до таких установ, як міліція, має своїм наслідком суспільний правопорядок.

Список літератури:

1. Нечевин А.И. Изучение общественного мнения в работе милиции и возможности совершенствования форм взаимодействия с населением // Особенности развития уголовной политики в современных условиях. М., 1996.
2. Панарин В. Деятельность службы участковых инспекторов милиции в современных условиях // Вопросы совершенствования работы подразделений милиции общественной безопасности. М., 1996.
3. Макарчук В.М., Воробьев В. Н. Методические рекомендации по подготовке и проведению отчетов участковых инспекторов о проделанной работе перед населением и в трудовых коллективах. М., 1990.
4. Колпаков В. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка. К., 1993.
5. Додин И.И. Рассмотрение участковым инспектором милиции жалоб, предложений и заявлений граждан / Уч. пособ. К., 1992.
6. Бражник С. Этика участкового инспектора милиции. К., 1990.
7. Крючков А., Работа участкового инспектора милиции по наблюдению за подучетными лицами. М., 1989.
8. Выдрин Г. Доверительные отношения участковых инспекторов милиции с гражданами, как один из способ. в поиска оперативно-профилактической информации. М., 1996.
9. Королько В. Основы паблик рілейшнз. К., 1997.

Надійшла до редколегії 28.02.2000

*С.О. Кузніченко, ад'юнкт каф. управління в ОВС
Ун-ту внутр. справ*

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ І РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Для України характерна висока концентрація потенційно небезпечних виробництв. На одного жителя України припадає в декілька разів більша концентрація сильнотоксичних отруйних речовин, ніж на одного жителя Росії. Багато підприємств України застосовують у виробництві радіоактивні речовини та інші небезпечні матеріали [1]. Світова практика свідчить про експоненційну криву росту катастроф у техногенній сфері, що також характерно і для України [2]. За даними українських вчених, 15% території України схильні до землетрусів, зсувів, обвалів, провалів земної поверхні, в

багатьох регіонах держави існує небезпека гідрологічних стихійних лих, а також до складних екстремальних ситуацій відносяться природні осередки інфекційних захворювань людей та тварин, які були виявлені в південних регіонах України. За прогнозами науковців, в Україні в найближчі 8–10 років відбудеться збільшення стихійних лих, епідемій, епізоотій [3]. Вказані шкідливі явища характеризуються загибеллю людей і великими матеріальними збитками.

Традиційно всі перелічені явища отримали назву «надзвичайні ситуації (далі – НС) техногенного та природного характеру»¹, залежно від походження. Це поняття в досить великій мірі відображає характер явищ, однак, через не досить широке роз'яснення «надзвичайного» законодавства в рамках правової пропаганди основна маса населення сприймає цей термін негативно, проводячи асоціацію з інтенсивними правообмеженнями, що виникають при соціально-політичних конфліктах. На нашу думку, краще було б перейти до нового терміна, який би не тільки відображав природу і характер явища, але і не був би політично скомпрометований. Можливо, такий термін – екстремальна, особлива, нештатна ситуація техногенного і природного характеру.

Увага держави останнім часом до питань НС природного та техногенного характеру значно зросла. Кабінет Міністрів України Постановою від 15 липня 1998 р. №1099 закріпив Положення про класифікацію НС, а Постановою від 3 серпня №1198 закріпив Положення про Єдину державну систему запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру.

Цілеспрямована діяльність держави щодо реагування та попередження подібних ситуацій здійснювалась до недавнього часу переважно в рамках системи цивільної оборони (далі – ЦО). Однак основною функцією системи цивільної оборони був захист населення від вражаючих факторів у воєнний час, дії в НС мирного часу розглядалися як неосновні додаткові функції системи. Система носила лінійний характер і не виявила необхідної ефективності у вирішенні соціальних задач під час трагічних подій на ЧАЕС, землетрусі у Вірменії, катастрофічному паводку в Закарпатській області 1995 р. і в ряді інших НС. Тому поряд з діючою системою органів створювались спеціальні (надзвичайні) органи. Ці органи спиралися на загальні принципи діяльності держави, створювались за постановою чи розпорядженням керівництва, а також виконавчих органів місцевих держадміністрацій, і були органами спеціальної компетенції. Вони призначалися суворо для виконання конкретних екстрених задач і скасовувалися після нормалізації ситуації. Складність задач управління і проблеми, які вирішувались, вимагали створення постійно діючої системи управління як в умовах щоденної діяльності, так і в умовах підвищеної готовності до функціонування у позаштатних ситуаціях і в умовах НС. На думку науковців, заміна керів-

¹ Далі надзвичайні ситуації – НС.

ників в ряді НС неприпустима, більшу ефективність дає прикомандирування до них відповідних дублерів [4].

В Україні процес створення Єдиної державної системи реагування та запобігання НС природного та техногенного характеру проходив у декілька етапів. Створювалися протиепідемічні комісії, приймалися нормативно-правові акти, що закріплювали організацію контролю і реагування в галузі ядерної і радіаційної безпеки. Однак ці заходи носили частковий характер, не відображали вимог комплексності і системності. Подібні західні системи є комплексними і носять територіально-функціональний характер.

Тому логічно виправданою стала розробка нової державної політики України, яка втілюється у створенні Єдиної державної системи реагування та запобігання НС природного та техногенного характеру, і відповідних функціональних підсистем, дві з яких відносяться до МВС. У стадії розробки знаходяться Закони України «Про пошуково-рятувальну службу і статус рятувальника», «Про захист населення і територій від НС» і ряд інших нормативних актів. Система уникла надто великої багатосуб'єктності у сфері державного управління в НС – це є значним її позитивним принципом. Виділені в підсистеми не всі центральні органи виконавчої влади, а тільки лише ті, які прямо і в повному обсязі можуть впливати на ситуацію.

Через специфіку діяльності органів і підрозділів МВС вони одні з перших працюють в умовах НС і від їх професійних дій багато що залежить. За постановою Кабінету Міністрів України №1099 від 15.07.98 «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій» МВС приводиться 117 разів (87% всіх видів НС) в списку міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за визначення класифікаційних ознак та інформування про НС, а також МВС визнається основним відповідальним за розробку та узгодження в установленому порядку ознак рівнів загрози НС чи ознак НС 13 разів (10% всіх видів НС). Жоден інший орган центральної виконавчої влади не включений стільки разів у список, що свідчить про величезну роль, яку держава відводить МВС в умовах НС. Розглянемо підсистеми Єдиної державної системи реагування та запобігання НС природного та техногенного характеру, що відносяться до МВС. Наказ №149 МВС України від 15.05.99 «Про затвердження положень про функціональні підсистеми забезпечення охорони громадського порядку і забезпечення гасіння великих та складних пожеж Єдиної державної системи реагування та запобігання НС природного та техногенного характеру» закріпив створення двох підсистем даної системи.

Аналізуючи положення цього наказу, можна відмітити, що, на жаль, не виділені внутрішньосистемні і загальнодержавні завдання міністерства, вони названі загальною. Нормативне виділення таких завдань допоможе кращому з'ясуванню конкретних завдань особовому складу, дозволить оптимізувати організацію підсистем. На думку автора, необхідно виділити наступні внутрішні задачі підсистем МВС:

1. Захист співробітників ОВС, їх сімей, арештованих і затриманих від шкідливих факторів НС;
2. Підготовка і підтримка сил підсистеми в постійній готовності.
3. Навчання особового складу прийомам і метода діяльності в умовах НС.
4. Створення матеріальної бази підсистем для безперервного стійкого функціонування.
5. Створення системи безперервного стійкого управління в ОВС в умовах НС.
6. Проведення рятувних та інших невідкладних робіт на об'єкті МВС.

Решта задач, названих у наказі, – зовнішньосистемні.

Необхідно було б включити до підсистем не тільки основні сили, але й додаткові (громадські формування охорони громадського порядку, по-защататні ДІМ, добровільні дружини ДАІ і т.ін.), що відображає реалії сьогодення, коли держава не має достатнього фінансування системи МВС, скорочується особовий склад, необхідно також створити організаційно-правові підвалини залучення громадськості до роботи підсистем, забезпечення всебічної готовності додаткових сил підсистем до діяльності в умовах НС.

Не приділяється потрібна увага інформаційному забезпеченню підсистем в умовах НС, необхідна швидка і об'єктивна аналітична обробка інформації. Існуючі інформаційні системи ОВС тільки збирають, зберігають і передають інформацію. Назріла необхідність у створенні систем аналітичної обробки інформації (експертні системи, системи прогнозування і т.ін.). Про необхідність таких автоматизованих систем управління провідні науковці говорили ще декілька років тому [5].

Більш ретельно звернемо увагу на підсистему охорони громадського порядку. У переліку сил підсистеми охорони громадського порядку нема слідчих органів, органів боротьби з організованою злочинністю, які напряму здійснюють задачі підсистеми в повному обсязі. Також не вказані господарські, фінансові і кадрові органи системи МВС, які вирішують досить велике коло задач, а саме: по всебічному забезпеченню, стійкому функціонуванню, підготовці, навчанню сил підсистеми, безперебійному стійкому управлінню та інше. Було б доцільно закріпити завдання підсистеми за конкретними галузевими службами. Конкретне закріплення завдань галузевим службам дозволить упорядкувати діяльність цих служб, покращити організацію управління ОВС в умовах НС, дозволить уникнути паралелізму в роботі підрозділів, переплетення функцій, дозволить збільшити відповідальність конкретного виконавця.

На думку автора, треба звернути увагу ще на деякі загальні питання, що стосуються створення підсистем. У зв'язку з утворенням Єдиної державної системи реагування та запобігання НС природного та техногенного характеру повинні бути реформовані відділи ВМР, переглянуті і закріплені їх повноваження, що виключають не притаманні їм функції.

Як показала практика, не відповідає умовам часу нормативно-правова база діяльності ОВС в умовах НС. Викликають сумніви деякі положення Закону України «Про надзвичайний стан». Вимагають переробки норми закону «Про міліцію», що закріплюють питання з використання засобів зв'язку в екстремальних умовах, інші норми, що регулюють діяльність ОВС в НС, застаріли положення Статуту ППСМ, що регулюють питання несення служби в умовах, що ускладнюють оперативну обстановку.

Необхідно враховувати велетенську дію психологічного фактору на працівників ОВС в екстремальних ситуаціях. Слід розробити концепцію психологічної підготовки особового складу ОВС до дій в таких ситуаціях.

Зауважимо, що процес становлення державної системи реагування на НС отримав сьогодні своє логічне завершення. Визначилося коло суб'єктів системи, компетенція цих суб'єктів. Однак і вона не позбавлена недоліків, обумовлених нечітким формулюванням ряду задач, обов'язків і прав, що в свою чергу приводить до залучення ОВС для сприяння іншим органам, організаціям, установам. А шкода тут двобічна: 1) страждає справа по виконанню завдань, покладених підсистемами на ОВС; 2) ті органи, яким надається допомога і в подальшому не удосконалюють свою діяльність і покладаються на допомогу інших.

Порушені у статті питання і пропозиції, направлені на їх вирішення, носять далеко не вичерпний характер, і можуть розглядатися як передмова до дискусії з цієї досить складної багатоаспектної проблеми.

Список літератури:

1. Прокопенко А.И. Экономико-экологическое моделирование. Х., 1997.
2. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.
3. Сусідко М.І. Проблеми екології. Львів, 1997.
4. Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Основы психологии управления. Х., 1999.
5. Бандурка А.М. Действия органов внутренних дел по ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций // Проблемы пожарной безопасности. Сборник трудов. Х., 1993.

Надійшла до редколегії 17.02.2000

*С.А. Дяченко, ад'юнкт каф. цивільного права
Національної академії внутрішніх справ України*

ОБОВ'ЯЗКОВЕ СТРАХУВАННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ І ПРАЦІВНИКІВ ОВС В КРАЇНАХ БЛИЖНЬОГО ЗАРУБІЖЖЯ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

Соціальний захист військовослужбовців, працівників ОВС є важливим завданням будь-якої держави. Виконання службових обов'язків по охороні громадського порядку, по підтриманню обороноздатності країни завжди пов'язані з небезпекою. І навіть за відсутності збройних конфліктів та військових дій серед цих категорій громадян є загиблі, поранені, контужені. Так, лише в 1995-1996 рр. при виконанні службових обов'язків загинуло в