

УДК 342.77

А. Басов, начальник кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Повноваження органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях

Зростання напруженості у суспільстві свідчить про недоліки у роботі органів державної влади. Заходи, що застосовуються з метою стабілізації обстановки, не завжди є конструктивними та своєчасними. Досить часто ситуація, яка склалася, потребує термінового вирішення накопичених проблем, прийняття адекватних заходів щодо врегулювання обстановки.

Специфічні властивості суспільних відносин, які складаються у сфері внутрішніх справ, обумовлюють існування управління внутрішніми справами як особливої сфери. Суб'єктами управління у сфері внутрішніх справ є органи державної влади та посадові особи, які наділені відповідними повноваженнями. До них належать і органи внутрішніх справ.

Одна із найважливіших особливостей діяльності органів внутрішніх справ полягає в тому, що ця діяльність може відбуватися в обстановці, яка швидко змінюється та ускладнюється. Успішне виконання завдань, що раптово виникли, можливе лише при максимальному використанні всіх сил та засобів органів внутрішніх справ, які мають бути приведені у стан готовності¹.

Загальнотеоретичним питанням діяльності органів внутрішніх справ в юридичній науці присвячена певна увага. Окремі аспекти діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки досліджували у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Гуцин, Б. В. Кондрашов, С. О. Кузніченко, О. П. Рябченко тощо. Разом з тим питання щодо визначення повноважень органів внутрішніх справ у сфері забез-

¹ Див.: Гижевский В. К. Назначение и организация деятельности дежурной службы ОВД: Лекция / В. К. Гижевский. – Киев : НИИ РИО КВШ МВД СССР, 1988. – С. 20–

печення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що, у свою чергу, обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення повноважень органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези. Її новизна полягає в удосконаленні змісту цих повноважень та порядку їх реалізації.

Умовно діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій можна поділити на три етапи: по-перше, проведення організаційних заходів щодо забезпечення громадської безпеки; по-друге — безпосереднє забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації з використанням комплексу заходів, що передбачені законодавством; по-третє — сприяння діяльності органів, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації¹.

Слід зазначити, що виникнення надзвичайних ситуацій вносить «зміни» у звичайний режим роботи органів та підрозділів внутрішніх справ, а отже, зумовлює появу нових завдань. Крім того, за таких умов збільшується обсяг завдань, що виконуються у повсякденній діяльності щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. У зв'язку із зазначеним можна стверджувати, що органи внутрішніх справ щодо забезпечення громадянської безпеки у надзвичайних ситуаціях реалізують завдання та забезпечують свою діяльність за такими основними напрямками:

По-перше, щодо *охорони громадського порядку*. В межах реалізації даного напрямку органи внутрішніх справ забезпечують виконання таких завдань: щодо охорони громадського порядку і громадської безпеки на території, де виникла надзвичайна ситуація, шляхом встановлення додаткових постів, патрулів, забезпечення контрольного-перепускного режиму шляхом створення блокпостів, перепускних пунктів; охорона зруйнованих промислових та особливо небезпечних об'єктів; посилення охорони будівель органів державної влади, фінансових

¹ Див.: Армазанцев Н. И. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях техногенного характера : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Армазанцев Николай Иосифович. – М., 2003. – С. 105.

установ, об'єктів зберігання товарів (нафтосховища, продуктові склади); забезпечення охорони майна фізичних та юридичних осіб, що залишилось без нагляду; здійснення контрольної-наглядової діяльності за дотриманням посадовими особами підприємств, установ та організацій, що розташовані на території, де виникла надзвичайна ситуація, встановленого для даної місцевості адміністративно-правового режиму (у разі запровадження особливого порядку роботи підприємств); проведення профілактично-роз'яснювальної роботи з населенням, з метою недопущення паніки, поширення необ'єктивної інформації, а також необхідність дотримання тимчасово встановлених обмежень.

По-друге, *сприяння ефективній діяльності органів державної влади, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації*. У межах реалізації цього напряму органи внутрішніх справ забезпечують виконання таких завдань: оповіщення населення про проведення евакуації, про межі небезпечних районів; сприяння діяльності працівникам міністерства охорони здоров'я щодо вивезення загиблих осіб у спеціальні установи, а також поранених у медичні та інші установи; супроводження медичного транспорту в разі необхідності; сприяння у проведенні рятувальних та інших спеціальних заходів за умов існування надзвичайної ситуації; участь в утилізації (знищенні, захороненні) тварин, що були збудниками епідемії, епізоотії, а також тварин, що перебувають у зоні радіаційного, хімічного, біологічного забруднення; сприяння встановленню осіб загиблих та постраждалих; сприяння реалізації заходів щодо залучення транспортних засобів, які належать фізичним та юридичним особам, для проведення аварійних, рятувальних, відновлюваних заходів, а також у разі оголошення мобілізації.

По-третє, *у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху* органи внутрішніх справ забезпечують виконання таких заходів: забезпечення організації дорожнього руху транспортних засобів, що здійснюють перевезення евакуйованого населення до тимчасового місця розміщення; забезпечення організації дорожнього руху під час перевезення майна юридичних осіб, що підлягають евакуації; забезпечення обмеження руху або його заборони на аварійно-небезпечних шляхах автомобільних доріг; постановка на спеціальний облік транспортних засобів, що надані для проведення аварійних, рятувальних, евакуаційних та відновлюваних заходів; забезпечення безпечного руху транспортних засобів під час руху «режимної зони», а також визначення маршрутів їх руху.

По-четверте, *у сфері забезпечення організації евакуації фізичних та юридичних осіб* органи внутрішніх справ забезпечують: евакуацію на-

селення з місць проживання, евакуацію осіб, що відбувають адміністративний арешт, затримані за жебракування, неповнолітніх з приймальників-розподільників, осіб, що перебувають у камері для затриманих; організація охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки у місцях розміщення евакуйованого населення, надання допомоги евакуаційним комісіям під час організації вивезення населення, майна фізичних та юридичних осіб; надання допомоги в організації обстеження (радіаційного, хімічного тощо) евакуйованого населення та їх майна; у разі необхідності надання приміщень для розміщення евакуйованого населення; поновлення порушених управлінських зв'язків, що виникли внаслідок евакуації особового складу; забезпечення евакуації із службових приміщень органу внутрішніх справ зброї, боєприпасів обліково-реєстраційної документації, оперативних документів, документів суворого обліку; забезпечення обліку евакуйованого населення, а у разі потреби проведення його тимчасової реєстрації у місцях розміщення; організація адресно-довідкової роботи.

По-п'яте, у сфері профілактики, розкриття правопорушень та злочинів, а також проведення оперативно-розшукових заходів органи внутрішніх справ забезпечують: виявлення свідків та очевидців правопорушення або злочину; розшук осіб, що ховаються від органів слідства та дізнання; сприяння роботі органів досудового слідства, проведення оперативно-розшукових заходів, що відповідають умовам надзвичайної ситуації; проведення оперативно-розшукових заходів, з метою документування протиправної діяльності осіб, що становлять оперативний інтерес, здійснення адміністративного нагляду.

По-шосте, у сфері захисту та психологічного забезпечення працівників, які беруть участь у забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях, органи внутрішніх справ забезпечують: захист особового складу від радіаційного, хімічного, біологічного ураження, а також проведення дезактивації технічних заходів, зброї та майна; забезпечення побутових умов особового складу, ремонт техніки та обладнання; забезпечення працівників та членів їх сім'ї, що були евакуйовані, тимчасовим житлом; проведення комплексу заходів щодо оздоровлення особового складу органів внутрішніх справ, які брали участь у заходах щодо забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях¹.

¹ Див.: Армазанцев Н. И. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях техногенного характера : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Армазанцев Николай Иосифович. – М., 2003. – С. 83.

Крім органів внутрішніх справ, у реалізації заходів щодо забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях беруть участь внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (далі — ВВ МВС України) Згідно із Законом України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» внутрішні війська входять у систему Міністерства внутрішніх справ і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, охорони виправних установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю та ін.¹ На ВВ МВС України покладено такі завдання: охорона та оборона важливих державних об'єктів, виправних установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України; супроводження спеціальних вантажів; участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю; участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються; охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України тощо². З метою виконання поставлених завдань в умовах надзвичайних ситуацій ВВ МВС України забезпечуються транспортними засобами, засобами особистого захисту, засобами зв'язку, спеціальними засобами, необхідними матеріально-технічними засобами, а також надаються додаткові лінії та канали зв'язку для можливості управління силами та засобами внутрішніх військ.

Щодо забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях на ВВ МВС України згідно із законодавством України покладаються такі завдання: участь у локалізації і блокуванні місцевості, де виникла надзвичайна ситуація; участь у запровадженні заходів, що спрямовані на посилення охорони громадського порядку та громадської безпеки у місцевості, де виникла надзвичайна ситуація; здійснення заходів, що спрямовані на посилення охорони громадського порядку та громадської безпеки у районах, які прилягають до місцевості, де виникла надзвичайна ситуація; припинення масових заворушень; здійснення заходів щодо врятування людей та ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих, охорони майна, що залишилось без нагляду. Розглянемо ці завдання більш детально.

¹ Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26.03.92 р. // Відом. Верхов. Ради України. – № 29. – Ст. 397 (з наст. змінами та допов.).

² Там само.

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 9 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю на внутрішні війська покладаються обов'язки, передбачені Законом України «Про міліцію» для підрозділів міліції при виконанні цих завдань¹, тобто спільно з працівниками органів внутрішніх справ здійснюють обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; тимчасове вилучають у громадян вогнепальну й холодну зброю, а також боєприпаси, а у підприємств, установ, організацій — навчальну військову техніку й радіоактивні речовини і матеріали, отруйні та сильнодіючі хімічні речовини; здійснюють перевірку документів у громадян, а у необхідних випадках — проводять особистий огляд, огляд речей, транспортних засобів, багажу і вантажу, службових приміщень та житла громадян².

Одним із завдань ВВ МВС України щодо забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях є організація патрульної служби на території, де виникла надзвичайна ситуація, силами ВВ МВС України. Завдяки цьому забезпечується виконання основних режимних заходів, що спрямовані на припинення протиправних дій, здійснення комендантської години та ін. Досвід щодо забезпечення громадської безпеки у зазначених умовах показує, що основними видами нарядів, які забезпечують режимні заходи, є: контрольно-перепускні пункти, комендантські патрулі, комендантські пости, військові оточення, групи охорони, фільтраційні пункти та ін.³

Практика організації охорони громадського порядку та громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації в Російській Федерації показує, що, як правило, усі види нарядів були «змішаними», тобто під час виконання завдань на контрольно-перепускному пункті або в іншому наряді були не тільки військовослужбовці внутрішніх військ і працівники міліції з інших регіонів, але залучались і місцеві працівники міліції. Такий склад наряду повинен був попередити можливі конфлікти між місцевим населенням та працівниками міліції і

¹ Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26.03.92 р. // Відом. Верхов. Ради України. – № 29. – Ст. 397 (з наступними змінами та доповненнями).

² Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відом. Верхов. Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20; Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-ІІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

³ Див.: Кузніченко С. О. Роль внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ у забезпеченні адміністративно-правового режиму надзвичайного стану / С. О. Кузніченко, А. В. Басов // Честь і закон. – 2005. – № 4. – С. 40.

військовослужбовцями. Проте, на нашу думку, у разі виникнення надзвичайної ситуації соціально-політичного характеру для ефективного виконання розглянутих завдань необхідно залучати військовослужбовців внутрішніх військ, що не мешкають у регіоні, де виникла така ситуація. Це перш за все необхідно для зменшення психологічного тиску на військовослужбовців та працівників міліції (родичі можуть впливати на них), а по-друге, з метою запобігання впливу на військовослужбовців та працівників міліції з боку інших громадян (наприклад, захоплення як у заручників родичів або нанесення їм тілесних ушкоджень та ін.).

Проведений вище аналіз свідчить, що діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки стосується найбільш важливих сфер життєдіяльності суспільства, а саме: щодо охорони громадського порядку; сприяння ефективній діяльності органів державної влади, які беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; щодо забезпечення організації евакуації фізичних та юридичних осіб; щодо профілактики, розкриття правопорушень та злочинів, а також проведення оперативно-розшукових заходів; щодо захисту та психологічного забезпечення працівників, які беруть участь у забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях. Проте складність реалізації цих заходів полягає в тому, що вони визначаються у змісті великої кількості нормативно-правових актів, які часто мають обмежений доступ та містять інформацію, що становить державну таємницю. На нашу думку, було б доцільно ці напрями діяльності визначити в єдиному кодифікованому акті, що регулював би діяльність органів внутрішніх справ у зазначених умовах.

Басов А. Полномочия органов внутренних дел при обеспечении общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях

В статье осуществлен анализ научных работ и нормативно-правовых актов относительно определения полномочий органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях. Определены пути усовершенствования реализации полномочий в данной сфере.

Ключевые слова: общественная безопасность, органы внутренних дел, чрезвычайная ситуация, полномочия.

Basov A. Competencies of internal affairs to support public safety in emergencies

The article made an analysis of scientific papers and regulations concerning the definition of the powers of the Interior in the field of public safety in emergencies. Provides ways to improve the implementation of the powers in this area.

Keywords: public safety agencies vnutrinnih Affairs, emergency powers.