

УДК 355.58

Є.В. Кобко,здобувач кафедри адміністративного права
та процесу Національної академії внутрішніх справ

ТЕКТОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО АКТИВІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ

Розглянуто поняття, важливість і проблеми діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Ключові слова: надзвичайні ситуації техногенного характеру, органи внутрішніх справ, реорганізація, нормативне регулювання, суб'єкт протидії надзвичайним ситуаціям.

Рассмотрены понятие, важность и проблемы деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Ключевые слова: чрезвычайные ситуации техногенного характера, органы внутренних дел, реорганизация, нормативное регулирование, субъект противодействия чрезвычайным ситуациям.

The concept, importance and problems of the activities of the organs of internal affairs in cases of emergency of anthropogenic character are considered.

Keywords: cases of emergency of anthropogenic character, organs of internal affairs, reorganization, normative regulation, subject of counteraction to cases of emergency.

Права та свободи людини, їх утвердження та забезпечення визначають зміст спрямованості діяльності правової демократичної держави. Одне з провідних місць у системі виконавчої влади, що покликана забезпечувати виконання конституційних вимог, посідають органи внутрішніх справ України, які, з одного боку, є галузевою підсистемою публічного адміністрування, а, з іншого, – одним із найбільш важливих суб'єктів правоохоронної діяльності.

Реформування системи органів внутрішніх справ передбачає конкретні заходи законодавчого, організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення розвитку органів внутрішніх справ України. Реалізація заходів неможлива без достатнього рівня професійної підготовленості працівників органів внутрішніх справ, без оволодіння ними наукою управління, яка ґрунтується на соціальному управлінні, синтезує теорію і практику управління та досягнення науково-технічного прогресу.

Розвиток суспільства на сучасному етапі пов'язаний із бурхливим розвитком технологій виробництва, що становить здебільшого загрозу людському життю, майновим відносинам, а іноді й суспільству загалом. Глобальна, епохальна надзвичайна подія, що сталася внаслідок катастрофи на Чорнобильській атомній станції та призвела до величезних матеріальних витрат, втрати здоров'я сотнями тисяч людей, вимагає відповідних дій всіх державних структур, у тому числі й органів внутрішніх справ, із мінімізації таких наслідків. Як засвідчує життява

практика [1], можуть виникнути інші кризові ситуації, пов'язані із природними катаклізмами, подіями соціально-політичного або воєнного характеру.

Працівники органів внутрішніх справ, виконуючи щоденні завдання щодо боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку, повинні вміти ефективно діяти в разі виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій, що можуть виникнути на території обслуговування відповідного підрозділу. Вирішення складних і проблемних питань залежить від кваліфікації керівного складу, їх умінь і навичок управління силами й засобами в особливих умовах, безпосереднього керівництва проведення спеціальних заходів із забезпечення охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю в непередбачених екстремальних ситуаціях.

Надзвичайна ситуація техногенного характеру – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [2, с. 4]. Джерелами небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру є потенційно небезпечні об'єкти та об'єкти підвищеної небезпеки; будівлі та споруди з порушенням умов експлуатації; суб'єкти господарювання з критичним станом виробничих фондів та порушенням умов експлуатації; ядерні установки з порушенням умов експлуатації; наслідки терористичної діяльності; гідротехнічні споруди; неконтрольоване ввезення, зберігання і використання на території України техногенно небезпечних технологій, речовин, матеріалів; надмірне та нерегульоване накопичення побутових і промислових відходів, непридатних для використання засобів захисту рослин; наслідки військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; суб'єкти господарювання, на об'єктах яких здійснюються виробництво, зберігання та утилізація вибухонебезпечних предметів; об'єкти життєзабезпечення населення з порушенням умов експлуатації та інші об'єкти, що можуть створити загрозу виникнення аварії [2, с. 67].

За надзвичайних ситуацій техногенного характеру на території обслуговування діяльність органів внутрішніх справ значно ускладнюється. Оперативна обстановка різко загострюється й характеризується порушенням економічних, соціальних та інших зв'язків. Порушується також робота державних, відомчих, громадських та інших структур, звичний перебіг життя в зоні дії, проводяться рятувальні та інші роботи, пов'язані з ліквідацією лиха, появою постраждалих, яким необхідне надання медичної допомоги, виникають сприятливі умови для вчинення різних правопорушень та злочинів, у тому числі поширення неправдивих і панічних чуток. У зв'язку з цим, на органи внутрішніх справ покладаються нові специфічні завдання, які тягнуть за собою розширення функцій із забезпечення громадського порядку та протидії злочинності.

Аналізуючи різні проблеми діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах, зумовлених надзвичайними ситуаціями техногенного характеру, слід зазначити, що поряд із високими досягненнями на базовому рівні, тобто у професіоналізмі дій, спостерігається тенденція до невисокої якості надбудовного рівня, тобто організаційно-управлінського [3, с. 11].

На території нашої держави, незважаючи на відносну стабілізацію, зберігається високий рівень техногенної небезпеки. Це питання має загальнодержавне значення, а тому координуючу роль у визначенні політики держави щодо боротьби зі стихійними лихами, насамперед, відіграє Президент України як голова Ради національної безпеки і оборони України. Беручи до уваги масштаби надзвичайних ситуацій, Рада національної безпеки і оборони України розглянула питання про функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і встановила, що основною метою заходів щодо подальшої реорганізації системи реагування на надзвичайні ситуації є створення дієвого державного управління силами і засобами подолання наслідків природних лих, техногенних аварій і катастроф в умовах обмеженості ресурсів [4].

З метою виявлення тенденцій виникнення техногенних аварій і катастроф, збільшення рівня негативного впливу природних надзвичайних ситуацій в Україні нами були проаналізовані причини і умови їх виникнення. На основі здійсненого аналізу пропонується класифікація цих причин:

1) послаблення механізму державного регулювання безпеки у виробничій сфері, зниження стійкості виробництва до аварій унаслідок тривалої структурної перебудови економіки;

2) недосконалість законодавчої бази, що в нових економічних умовах не забезпечує сталості функціонування виробництва, стимулювання заходів щодо зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, пом'якшення їх наслідків, а також відповідальності власників об'єктів підвищеної небезпеки за додержання режиму діяльності;

3) припинення внаслідок фінансових ускладнень реалізації державних програм, що стосувалися реагування на надзвичайні ситуації;

4) зношеність основних виробничих фондів, передусім на підприємствах хімічного комплексу, нафтогазової, металургійної і гірничодобувної промисловості, одночасне зниження, а в деяких випадках і припинення оновлення цих фондів;

5) зниження кваліфікаційного та професійного рівня персоналу об'єктів підвищеної небезпеки;

6) зниження вимогливості й ефективності роботи органів державного нагляду за станом техногенної безпеки;

7) технічна складність виробництва, великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних (шкідливих) речовин, матеріалів та виробів, накопичення відходів виробництва, що становлять загрозу для населення і довкілля.

На нашу думку, органи внутрішніх справ відіграють головну роль у забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки, адже працівники міліції часто виконують покладені на них обов'язки в особливих умовах, викликаних стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями й техногенними катастрофами.

Одним із перших розглянув процес діяльності органів внутрішніх справ у особливих умовах, викликаних надзвичайними ситуаціями техногенного характеру, В.М. Савічев [6, с. 100]. Він виокремив у цьому процесі три етапи в діяльності органів внутрішніх справ з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, в умовах радіаційної небезпеки: підготовчий (мобілізаційний), евакуаційний і дезактиваційний. На думку М.О. Громова, період підготовки і посиленої мобілізації сил і засобів має відбуватися до реального впливу на суспільство негативного фактора надзвичайної ситуації техногенного характеру [7, с. 41]. Тобто за досить великої ймовірності виникнення надзвичайної ситуації окремо стоїть етап посиленої мобілізації сил і засобів. Це відображено в режимах функціонування єдиної

державної системи цивільного захисту, де виділено режим підвищеної готовності [2, с. 13]. Щодо цього етапу М.О. Громов зазначає, що за неочікуваного, непрогнозованого виникнення стихійного лиха перший етап (підготовчий) діяльності міськрайоргану внутрішніх справ практично відсутній [7, 42]. При “вибуховому” характері надзвичайної ситуації такий етап об’єктивно відсутній. Система з нормального стану різко переходить у стан з інтенсивним впливом негативного фактора. М.О. Громов, аналізуючи етапи діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних надзвичайними ситуаціями техногенного характеру, визначає три етапи діяльності, а саме: перед настанням стихійного лиха, в умовах реального настання стихійного лиха і при ліквідації його наслідків [7, с. 41].

Визначення етапів В.М. Савічевим значною мірою вплинуло на напрям розвитку науки управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, зумовлених надзвичайними ситуаціями техногенного характеру.

Так, професор А.К. Мікєєв, розглядаючи зміст управлінської діяльності в органах внутрішніх справ у зазначених умовах, з огляду на процес управління, виокремлює такі етапи:

- 1) реагування на повідомлення про надзвичайну ситуацію;
- 2) оцінка обстановки, що склалася внаслідок події;
- 3) прийняття рішення;
- 4) реалізація прийнятого рішення;
- 5) евакуаційний;
- 6) організація охорони громадського порядку й безпеки під час поховання жертв надзвичайних ситуацій [8, с. 52–59].

Такий же організований аналіз стадій процесу управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, зумовлених надзвичайними ситуаціями техногенного характеру, здійснює і О. П. Коренєв, з тією лише відмінністю, що замість етапу організації охорони громадського порядку й безпеки під час поховання жертв надзвичайних ситуацій він ще визначає завершальний етап [9, с. 317–350]. І вже до завершального етапу як один із заходів внесено охорону громадського порядку й безпеки під час поховання жертв надзвичайних ситуацій.

Під час ліквідації наслідків великих промислових аварій, катастроф органи внутрішніх справ виконують покладені на них завдання в тісній взаємодії з органами Державної служби України з надзвичайних ситуацій, військовими частинами Збройних Сил України, Службою безпеки України, прокуратурою, адміністрацією підприємств та аварійними службами.

Характер та зміст діяльності органів внутрішніх справ, особливості управління ними в умовах великих промислових аварій і катастроф залежить від їх виду, масштабу, наслідків, обстановки, що склалася, характеру та обсягу поставлених завдань, кількості та підготовленості сил і засобів, пори року та доби, погодних умов та інших чинників.

За таких умов на органи внутрішніх справ покладається виконання завдань, передбачених Законом України “Про правовий режим надзвичайного стану” [10], а саме:

участь у рятуванні людей і майна, надання необхідної допомоги потерпілим; організація охорони майна, що залишилось без нагляду, незалежно від форми власності;

надання допомоги державним органам у залученні населення, а також транспортних та інших засобів, які належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам, на проведення рятувальних та інших невідкладних робіт.

Одним із головних суб'єктів охорони громадського порядку та громадської безпеки є органи внутрішніх справ, завдання яких в умовах, що розглядаються, конкретизовані в Законі України "Про міліцію", а саме у розділі, присвяченому обов'язкам та правам (п. 21 ст. 11) міліції [11]. Так, відповідно до своїх завдань, міліція зобов'язана повідомляти відповідним державним органам і громадським об'єднанням про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, вживати невідкладних заходів для ліквідації їх наслідків, порятунку людей та надання їм першої медичної допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду.

Особливу небезпеку для людства становлять аварії на атомних електростанціях, які можуть спричинити дуже серйозні наслідки. Наслідками Чорнобильської аварії 1986 року стали численні людські жертви, було забруднено декілька тисяч квадратних кілометрів території. Таким сумним переліком ці втрати не обмежуються, на десятки років був порушений звичний ритм господарського життя великих регіонів.

В умовах складної оперативної обстановки, що склалася у зв'язку з аварією на Чорнобильській атомній електростанції, органи внутрішніх справ виконували такі нові для них завдання, як:

- забезпечення евакуації населення з небезпечної зони;
- охорона громадського порядку й безпека в місцях радіоактивного забруднення та в місцях проживання евакуйованого населення;
- забезпечення безперервного й безпечного проходження до АЕС техніки й вантажів;
- виконання рішень і розпоряджень урядової комісії, органів державної влади й управління, що регламентують режим у місцях радіоактивного забруднення;
- забезпечення режимних заходів щодо недопущення проникнення в зону безумовного відчуження сторонніх осіб, запобігання крадіжкам майна в пунктах, з яких проведена евакуація населення;
- участь особового складу органів внутрішніх справ у виконанні спеціальних робіт з відкачки радіоактивної води, прибирання радіаційних уламків, із заправки спеціальної техніки, а також у дезактиваційних роботах;
- дозиметричний контроль транспорту, майна та евакуйованих громадян, які виїжджали із 30-кілометрової зони, з метою недопущення розповсюдження радіоактивних речовин за її межами;
- надання допомоги органам безпеки України у припиненні вивезення іноземними громадянами проб та ґрунту, взятих у місцях радіоактивного забруднення.

Процес діяльності органів внутрішніх справ можна розділити на кілька етапів. Підготовчий етап – триває до моменту оцінки впливу негативного фактора на суспільство як великої ймовірності виникнення небезпечного явища. Від моменту такої оцінки до початку реального впливу на суспільство негативного фактора триває період інтенсивного запобігання. Після наростання інтенсивності впливу на суспільство негативного фактора до точки його максимального впливу триває період локалізації, усі зусилля спрямовуються на обмеження впливу негативного фактора. Від зупинки наростання інтенсивності цього впливу на суспільство до моменту його припинення триває етап ліквідації наслідків, усі зусилля спрямовуються на обмеження всіх видів впливу інтенсивного негативного фактора на суспільство. Доки існує велика ймовірність нового виникнення небезпечних явищ, які негативно впливатимуть на суспільство, діє заключний етап, що поступово переходить у підготовчий етап.

Такий розподіл етапів процесу діяльності державних органів досить умовний, оскільки етапи діяльності тісно взаємопов'язані, перетинаються і переходять з одного в інший. Процес діяльності органів внутрішніх справ являє собою певну сукупність етапів, де практично межі між ними відсутні.

Не менш важливим є питання навчання особового складу органів внутрішніх справ діям в умовах надзвичайної ситуації, ознайомлення з досвідом роботи працівників у таких ситуаціях. Керівники структурних підрозділів органів внутрішніх справ повинні враховувати те, що зазначені ситуації потенційно можуть виникнути незалежно від характеру обслуговуваної території. Практика свідчить про необхідність мати на випадок виникнення надзвичайної ситуації техногенного характеру заздалегідь розроблені плани спільних дій органів та підрозділів внутрішніх справ з підрозділами Служби безпеки України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, військовими гарнізонами, іншими державними органами та громадськими формуваннями. Також необхідно регулярно проводити спільні тренування в умовах, наближених до реальних, з метою ретельного відпрацювання взаємодії зазначених органів та підрозділів.

На працівників органів внутрішніх справ негативно впливають фактори, що виходять за межі буденної діяльності: ризик для життя і здоров'я, надмірне фізичне та емоційне навантаження, необхідність обробляти за обмежений час значний обсяг інформації, потреба у швидкому прийнятті оптимального, нестандартного рішення в конкретній ситуації, за умов нестачі чітких відомостей про обстановку. Щоб виконати в таких складних умовах покладені на них завдання щодо забезпечення охорони громадського порядку й безпеки громадян, порятунку людей, матеріальних і культурних цінностей, гасіння пожеж і надання допомоги службам, які беруть участь у рятувальних та інших невідкладних роботах, вони повинні вдаватися до методів організації і тактики дій, що не є характерними для їх щоденної діяльності. Однак реалізація органами внутрішніх справ додаткових заходів у вказаних умовах не звільняє їх від виконання повсякденних завдань і функцій, здійснення яких за нових умов діяльності також має свою специфіку, у зв'язку з чим їх готовність до дій у цих умовах стає надзвичайно важливою і актуальною.

Таким чином, особливі умови для життєдіяльності органів внутрішніх справ – це такі умови, за яких виникає вкрай необхідна потреба здійснення додаткових заходів на рівні законодавчих та виконавчих органів державної влади, їх ресурсного забезпечення для того, щоб за короткий проміжок часу та з найменшими збитками ліквідувати надзвичайну ситуацію, а також локалізувати зону надзвичайної події. При вирішенні таких питань необхідне:

- а) спеціальне нормативне регулювання та розподіл повноважень;
- б) установлення спеціального правового режиму;
- в) реформування системи суб'єктів протидії надзвичайним ситуаціям;
- г) залучення додаткових сил і засобів;
- г) удосконалення систем спеціального управління та зв'язку;
- д) планування (за необхідності) спеціальних операцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Всемирная организация здравоохранения : оценка рисков для здоровья в результате ядерной аварии, последовавшей после крупного землетрясения и цунами в Восточной Японии в 2011 году, на основе предварительного расчета доз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.who.int/ionizing_radiation/pub_meet/fukushima_risk_assessment_2013/ru/index.html.

2. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 4.
3. *Клюев О.М.* Правові та організаційно-управлінські аспекти діяльності карного розшуку України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Клюев ; Харк. ун-т внутр. справ. – Х., 1997. – 11 с.
4. Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 29.03.2013 № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15729.html>.
5. *Сущенко В.Д.* Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / В.Д. Сущенко, В.І. Олефір, С.Ф. Константинов. – Т. : ТзОВ “Терно-граф”, 2006. – 176 с.
6. *Савичев В.Н.* Деятельность органов внутренних дел в условиях радиационной опасности : на материалах БССР / В.Н. Савичев; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Наука и техника, 1990. – 100 с.
7. *Громов М.А.* Управление силами и средствами органов внутренних дел при стихийных бедствиях : лекция / М.А. Громов. – М. : Академия МВД СССР, 1992. – 42 с.
8. *Микеев А.К.* Управления силами и средствами органами внутренних дел и внутренних войск МВД России при ликвидации последствий аварий на радиационных объектах : учеб. пособие / А.К. Микеев. – М. : Акад. МВД РФ, 1997. – 52 с.
9. *Коренев А.П.* Основы управления в ОВД : учебник / А.П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, 1999. – 350 с.
10. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
11. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565 – XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page3>.

Отримано 02.09.2013