



ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В.А. ЛАПТІЙ

Правова система української держави почала формуватися з прийняттям Верховною Радою України 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України¹. З цього часу вищим законодавчим органом державної влади прийнято багато законів і постанов нормативного характеру, які стосуються основ державотворення, проблем економічного і соціально-культурного розвитку України, боротьби зі злочинністю, оборони і державної безпеки країни, з інших питань внутрішнього життя і зовнішньої політики. Тим самим було закладено фундамент нової правової системи, створена законодавча основа для будівництва української самостійної незалежної держави.

Зміни в суспільстві викликають необхідність покращання діяльності державних органів як у звичайних умовах, так і в умовах надзвичайних ситуацій. А це неможливо здійснити без чіткого правового регулювання. При цьому повинна враховуватися загальна правова реформа, що відбувається в державі і передбачає зміни ролі права, керівним принципом якого в регулюванні суспільних відносин стає не заборона та обмеження, а дозвіл.

Зараз право не тільки виступає як "стабілізатор" соціальних відносин, що склалися, а все більше стає рушієм прогресу, який сприяє розвитку і закріпленню демократії на підставі суворого дотримання законності в правовій державі, яка будується.

У своїй діяльності державні органи повинні використовувати всю силу закону для захисту інтересів людини, всього народу, для забезпечення

Лаптії Валерій Андрійович – кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри управління Української академії внутрішніх справ, полковник міліції.

надійного громадського порядку, збереження майна всіх форм власності. Для цього, як мінімум, потрібні: наявність системи правових актів, які б визначали їх задачі, обов'язки та права, регулювали взаємовідносини, що виникають між ними та громадянами, а також технологію управління; правова грамотність кожного співробітника, який бере участь у вирішенні задач державних органів, а передусім усього керівного складу.

Ефективність виконання покладених на державні органи задач залежить від того, наскільки досконале правове регулювання їх діяльності. Чим досконаліше норми права та механізм їх застосування, тим результативніше діють самі органи.

Найбільшого значення роль права набуває при вирішенні завдань в умовах надзвичайних ситуацій, тому що без чіткого правового регулювання значно підвищується ступінь ризику при прийнятті та реалізації управлінських рішень, ціна яких у таких випадках занадто висока. Звичайно, не все в цій діяльності можливо передбачити, але основне, що дозволено державою в інтересах людей та державою заборонено, підлягає правовому врегулюванню.

Правовий нігілізм, низька правова культура тих осіб, яким держава доручила вирішення названих вище задач, негативно впливає на їх виконання, веде до порушення законності, несумісне з ідеєю правової держави².

Виконання складних і відповідальних задач вимагає від співробітників органів внутрішніх справ високого правового професіоналізму, вміння добре орієнтуватися в діючому законодавстві, приймати рішення на підставі і в рамках закону.

Специфіка вирішуваних задач викликає необхідність чіткого правового врегулювання процесів управління. Криміногенна ситуація, що склалася в Україні, перетворилася в найбільш небезпечне соціальне лихо, що створює серйозну загрозу розбудові незалежної держави. Небувале зростання злочинності зумовлене кризовими явищами в політичному і економічному розвитку, в усіх сферах соціального життя, фактичною безконтрольністю за підприємницькою, кредитно-фінансовою та банківською діяльністю.

Гострота криміногенної обстановки вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів з боку держави, які б забезпечували її стабілізацію. Пріоритетна увага за цих умов надається питанням правоохоронної діяльності, удосконаленню системи профілактики правопорушень, посиленню боротьби з організованою та економічною злочинністю, забезпеченню громадського порядку та громадської безпеки.

У нормативних актах, що регламентують діяльність державних органів, передбачені спеціальні норми, які визначають порядок роботи як у звичайних, так і в особливих умовах, але цього ще вкрай недостатньо.

Аналіз роботи органів внутрішніх справ показує, що помилки, яких припускаються їх співробітники, у багатьох випадках обумовлені недосконалою діючою системою регулювання їх діяльності.

Із аналізу чинного законодавства, що регулює правоохоронну діяльність в Україні, видно: склалося таке становище, коли за відсутності нової Конституції, концепції та базових законів з цього приводу діють закони та підзаконні акти другого і навіть третього рівнів³.

Ось чому формування нової системи правових актів доцільно розпочати з розробки відповідних документів, і перш за все з Концепції правоохоронної діяльності, де б визначалися, по-перше, цілі та інтереси, були зафіксовані головні напрямки, принципи та задачі цієї діяльності; по-друге, матеріальна база, яка б включала в себе фінансові засоби, асигновані на забезпечення цієї діяльності, а також інше матеріально-технічне забезпечення; по-третє, нормативна база, яка б визначала ідейні пріоритети та моральні цінності і передбачала всі структури, які беруть участь у реалізації задач правоохоронної діяльності, і, по-четверте, кадровий склад та процес його практичної діяльності.

Система правових норм, що регламентує правоохоронну діяльність, може мати такий вигляд: (а) нова Конституція, що закріплює загальні засади правоохоронної діяльності, (б) базовий Закон про правоохоронну діяльність, (в) закони, що регулюють окремі питання і напрямки цієї діяльності, (г) доповнюючі нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховного суду України, (д) відомчі та міжвідомчі накази, інструкції та ін. А окремі норми Конституції зможуть послідовно увійти до законів та інших нормативних актів, які повинні потім розроблятися на її підставі. Це забезпечить дійову системність нормативної бази правоохоронної діяльності.

На наш погляд, ефективність діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій знижує недостатня кількість науково обґрунтованих, теоретично пророблених правових актів державного законодавчого та виконавчих органів, міжвідомчого та внутрівідомчого характеру, які б чітко регламентували дії ОВС в таких умовах, розгорнуто визначали їх обов'язки і права, що давало б їм можливість сповна використовувати всі сили та засоби для успішного виконання завдань, які виникають і впливали б із Концепції правоохоронної діяльності.

Практика дій державних органів в умовах надзвичайних ситуацій не знаходить ще організаційно-теоретичного і науково-практичного обґрунтування, в тому числі: необхідності формування нового наукового напрямку теорії управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій; дослідження поняття і характеристик надзвичайних ситуацій та діяльності державних органів в умовах їх виникнення, їх відмінних особливостей; вивчення предмета, змісту, методів пізнання наукових основ управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій та особливих умов їх діяльності; створення методик прогнозування надзвичайних ситуацій та особливих умов діяльності державних органів, принципів формування управління ними в такій обстановці та шляхів вирішення проблем, що виникають.

Процес державотворення в Україні викликає необхідність подальшого зміцнення правопорядку та законності, удосконалення діяльності державних органів, перш за все правоохоронних органів у цілому, що неодноразово пікреслювалось вищими законодавчими та виконавчими органами державної влади⁴.

При виникненні надзвичайних ситуацій (тяжкі злочини підвищеної суспільної небезпеки; великі аварії, катастрофи, вибухи, пожежі; епідемії; епізоотії і т.ін.) управління державними органами підпорядковано завданням захисту прав і свобод громадян, зміцнення громадського порядку, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

Очевидно, що ефективність управління в умовах надзвичайних ситуацій безпосередньо залежить від його науковості, від того, наскільки широко використовуються досягнення науки та техніки, психології, права та інших галузей знань, досягнень передової практики та теорії.

Існуючі наукові розробки організаційних аспектів діяльності державних органів в умовах надзвичайних ситуацій не відповідають вимогам сьогодення і потребують інших прийомів та способів вирішення завдань, що з'являються.

Сучасна практика управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій висуває перед наукою складні завдання, її все менш задовольняє стихійне виявлення раціональних методів управління.

Для ефективного управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій сьогодні недостатньо лише сукупності управлінських дій, що накопичені практикою. Неохідне визначення та глибоке осмислення її, дослідження внутрішнього механізму управління державними органами, виділення закономірностей, принципів, методів та відмінних властивостей, потрібен ретельний аналіз законів давчо о

досвіду. Таким чином, мова йде про організовані наукові знання, струнку концепцію наукових основ як певної системи знань про управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій.

Необхідно обмовитися, що наукові основи розглядаються не як самостійна теорія, що виходить за межі теорії управління правоохоронною діяльністю, а лише як одна з частин теорії управління державними органами, і її існування викликається необхідністю більш певного виду управління, його залежності від практики, потреб подальшого підвищення ефективності діяльності державних органів, стану наукової розробки даної проблеми.

В теорії не вироблено єдиного поняття "надзвичайні умови"⁵. Це викликано відсутністю загального підходу до предмета досліджень. Одні автори розглядають їх як спеціальний правовий режим, що є формою виявлення, інші — як явище, що складає їх зміст.

З точки зору практиків ближче до істини думка, що поняття надзвичайних умов повинно включати в себе як зміст, так і форму виявлення. Крім цього мають бути визначені й головні відмінні особливості, тобто те, що характерно в цьому випадку для діяльності державних органів та що потребує спеціального наукового дослідження.

Такими особливостями можуть бути: виникнення нових завдань; особливий правовий режим; створення нових структурних утворень; залучення додаткових сил та засобів; організація нової системи управління та зв'язку; використання спеціальних прийомів та засобів дій (методів управління).

*Н*ереходячи до визначення наукових основ означеного напрямку у діяльності державних органів, слід звернути увагу на труднощі об'єктивні, зумовлені відсутністю вихідних положень (закономірностей, методів) у самій теорії управління державними структурами.

Сформування теорії управління державними органами, аналіз наукових робіт указаної галузі знань, вивчення потреб практики дозволяють стверджувати, що досягти наукової зрілості розроблюваної теорії можливо за допомогою основних потоків наукових досліджень загальних та приватного характеру. З одного боку, необхідно визначити загальні проблеми, що характеризують систему управління державними органами в цілому, а з другого — ця система повинна підлягати глибокому науковому аналізу за рівнем управління та напрямками діяльності, що дасть можливість не тільки інтенсифікувати процес визначення управління цією складною соціальною системою, але й глибше зрозуміти процеси, що в ній відбуваються, знайти додаткові шляхи вдосконалення її функціонування.

Такі підходи тим більш необхідні зараз – в умовах посилення вимог до правоохоронних органів, у тому числі органів внутрішніх справ⁶. Цей висновок не протирічить загальній вимозі до наукових досліджень – рухатися від загального до окремого, оскільки в даному разі мова йде не про відокремлення, а про шляхи наукового визначення одного й того ж об'єкта, яким є управління державними органами. Ось чому і в тому, і в другому випадках названий принцип може бути застосований.

При визначенні предмета наукових основ напрямку, що розглядається, слід виходити з загальних вимог науки та змісту даного виду управління. Необхідно також ураховувати його специфічні особливості.

До предмета наукових основ управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій можуть бути віднесені закономірності, принципи, методи, що визначають організаційно-правові, ресурсні основи забезпечення готовності сил та засобів державних органів до дій в умовах надзвичайних ситуацій⁷.

У межах названого предмета до змісту наукових основ управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій мають входити: теоретичні положення, що висвітлюють організаційну та функціональну структури; ресурсне забезпечення; оптимізація вироблення реалізації управлінських рішень; комплексне використання сил та засобів; зміст та характер діяльності керівників державних органів та ін.

У нерозривному зв'язку з предметом управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій перебувають методи вивчення та пізнання визначеного їм кола питань. У даному випадку в діалектичній єдності застосовуються одночасно обидва характерних для пізнання методи – теоретичний і емпіричний.

Серед теоретичних проблем управління державними органами в умовах надзвичайних ситуацій важливе місце посідають питання їх прогностування для визначення принципів формування системи управління цими органами в таких умовах.

Актуальність науково обгрунтованого прогнозу подій (обстановки) визначаються особливими умовами діяльності державних органів. Сьогодні, як ніколи, цілком очевидна необхідність наукового прогнозу не тільки катаклізмів природно-біологічної та техногенної властивостей (зрозуміло, в межах можливого), але й проявів соціального характеру (групові порушення громадського порядку, масові безпорядки). З думками окремих учених та практичних працівників про неможливість таких прогнозів не можна погодитися хоча б тому, що з ряду розглянутих обставин прогнози вже існують. Визначені небезпечні зони з очікуваними

рівнями сейсмічності, відмічені межі зон на випадок прориву гребель на водосховищах, відомі підприємства, де використовуються та зберігаються сильнодіючі, вибухові та радіоактивні речовини, відповідно зроблені розрахунки на максимальні зони зараження тощо.

¹ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст. 429.

² Див.: Наказ МВС України від 12 грудня 1994 р. № 690 "Про заходи щодо вдосконалення правової роботи в органах внутрішніх справ України".

³ Див.: *Майдыков А.Ф.* О концепции деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях // Совершенствование систем экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации. М., 1993.

⁴ Див.: Постанова Верховної Ради України від 29 листопада 1990 р. "Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці" // Відомості Верховної Ради України. 1990. № 51. Ст. 647; Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 р. "Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку та заходи по посиленню боротьби зі злочинністю" // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 11. Ст. 87 та ін.

⁵ Див.: *Ларин В.В., Лесняк И.А., Никулин Г.С.* Понятие и содержание особых условий // Совершенствование управления органами внутренних дел в особых условиях. М. 1991.

⁶ Див.: Наказ МВС України від 10 квітня 1995 р. "Про повноваження старших оперативних начальників"; наказ МВС України від 5 жовтня 1994 р. "Про затвердження Інструкції про порядок переведення особового складу органів, підрозділів, установ, закладів системи МВС України на посилений варіант оперативно-службової діяльності" та ін.

⁷ Див.: *Порфирьев Б.Н.* Организационно-правовые аспекты управления при авариях и катастрофах: некоторые общемировые тенденции // Совершенствование систем экстремального реагирования на чрезвычайные ситуации. М., 1993.