

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**КУЗНІЧЕНКО СЕРГІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 351.741(477)

**УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ, ВИКЛИКАНИХ АНОМАЛЬНИМИ ЯВИЩАМИ  
ТЕХНОГЕННОГО І ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ  
(ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ)**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;  
адміністративне право і процес; фінансове право

Автореферат дисертації  
на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2001

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана на кафедрі управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ, м. Харків.

Науковий керівник—доктор юридичних наук, професор **Бандурка Олександр Маркович**, народний депутат України.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент **Петков Валерій Петрович**, начальник кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Запорізького юридичного інституту МВС України;  
кандидат юридичних наук, доцент **Безсмертний Олександр Костянтинович** начальник кафедри управління в органах внутрішніх справ, Національного університету внутрішніх справ, м. Харків.

*Провідна установа:* Національна академія внутрішніх справ України, м. Київ, кафедра управління органами внутрішніх справ.

Захист відбудеться “28” квітня 2001 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 в Національного університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий “27” березня 2001 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми дослідження.** Сучасний розвиток Української держави характеризується переломним моментом у пріоритетах безпеки особистості і держави в цілому. Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає проблему захисту населення від негативного впливу аварій, катастроф, стихійних лих та інших аномальних явищ техногенного і природного характеру як одну з найважливіших функцій держави на сучасному етапі.

Характерною особливістю розвитку сучасної цивілізації стає збільшення ризику її існування. У більшості випадків це пов'язано з аномальними явищами техногенного і природного характеру. Згідно з прогнозами фахівців у сфері техногенно-природної безпеки у недалекому майбутньому очікується збільшення кількості таких негативних явищ на території України.

Органи внутрішніх справ, як єдина державна система, що здатна надійно захистити демократичні досягнення нашого народу, права і свободи громадян, державу від правопорушень та інших антисоціальних явищ, посідають чільне місце серед інших державних органів у вирішенні найактуальнішого питання сьогодення – забезпечення техногенної і природної безпеки на території нашої країни. У той же час діяльність органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, вимагає певної перебудови, що зумовлено потребами часу, тими змінами, які відбулися в економічній, політичній і соціальній сферах життя українського суспільства.

Загальнотеоретичні питання управління та діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах широко висвітлені в працях вітчизняних вчених-юристів. Ряд наукових праць з різних аспектів управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, опубліковані М.І. Ануфрієвим, О.М. Бандуркою, О.К. Безсмертним, І.П. Голосніченком, В.А. Лаптієм, В.М. Плішкіним. Автор також спирався на праці вітчизняних вчених, які досліджували різні аспекти державного управління і правоохоронної діяльності: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Бітяка, А.С. Васильєва, В.С. Венедиктова, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, В.А. Колпакова, А.Т. Комзюка, Ю.Ф. Кравченка, В.Ф. Опришка, В.П. Петкова, А.О. Селіванова, О.Ф. Скакун, В.В. Цветкова, В.О. Шамрая, О.Н. Ярмиша та ін. Велику допомогу дисертанту в дослідженні процесу управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, надало вивчення наукових праць російських і радянських вчених С.С. Алексєєва, І.Л. Бачіло, Д.М. Бахраха, М.О. Громова, В.В. Гуціна, О.О. Жижка, О.П. Коренева, Б.М. Лазарева, І.Є. Ложкіна, А.Ф. Майдікова, В.Д. Малкова, А.К. Мікєєва, Г.В. Полозова, Б.М. Порфир'єва, Ф.С. Разарьонова, В.М. Савічева, В.М. Согдаєва, Р.С. Самадова, В.М. Самсонова, Г.О. Туманова, С.В. Тичініна, В.І. Фрізка та ін. Праці зазначених авторів можуть служити добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень багатогранної діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Разом з тим, до теперішнього часу проблема управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, на дисертаційному рівні не досліджувалась. Усім сказаним і обумовлено вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тематика, що розглядається в дисертаційному дослідженні, тісно пов'язана з планами пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр. (п. 4.10.5, п. 4.10.7) та Університету внутрішніх справ (п. 16

Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ МВС України на 1996-2000 рр.).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертації є комплексне дослідження у організаційно-правовому аспекті найбільш актуальних і важливих наукових проблем управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, обґрунтування і розробка наукових рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах. Виходячи із поставленої мети, в дисертаційній роботі вирішуються такі основні завдання дослідження:

- ◆ формулюються методологічні засади управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру: розроблено поглиблений понятійний апарат, визначено механізм управління;
- ◆ узагальнюється практика управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ проводиться ретельний аналіз надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів;
- ◆ аналізуються дві державні системи, завданнями яких є запобігання і реагування на аномальні явища техногенного і природного характеру – Цивільна оборона України і Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру з метою уникнення паралелізму та дублювання функцій;
- ◆ визначається місце і роль органів внутрішніх справ у національній системі державного управління в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ розглядається зовнішня взаємодія органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, визначаються її загальні принципи;
- ◆ аналізуються теоретичні підходи до організації управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ визначається організаційна структура системи управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ розглядається процес управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, визначаються шляхи оптимізації управлінських рішень, обґрунтовуються напрямки вдосконалення підготовки органів внутрішніх справ до дій в таких умовах.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини управлінського характеру, які складаються в процесі підготовки і діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру.

**Предметом дослідження** є організаційно-правові аспекти управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру.

**Методологічною основою** дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їхнє застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнє соціального змісту і юридичної форми. У роботі застосовуються також окремі наукові методи пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділ 1.1), виокремлено основні складові механізму

управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (підрозділ 1.2). Порівняльно-правовий та історико-правовий методи широко використовуються для дослідження складових правового забезпечення управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах (підрозділ 1.3) та для створення концепції надзвичайних, спеціальних адміністративно-правових режимів в Україні (підрозділ 1.4). Системно-структурний метод використано для визначення місця і ролі органів внутрішніх справ у національній міжгалузевій надвідомчій системі управління в сфері техногенно-природної безпеки (підрозділ 2.1) та для вирішення питань зовнішньої взаємодії в відмічених умовах (підрозділ 2.2). Компаративний метод, статистичний аналіз, контент-аналіз, анкетування та експертне опитування використовуються для побудови системи управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (підрозділ 2.3), та для вироблення пропозицій щодо удосконалення процесу управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах (підрозділ 2.4).

Нормативну та емпіричну базу дослідження склали законодавчі та інші нормативно-правові акти України, узагальнення практики регулювання управлінських відносин у системі органів внутрішніх справ в зазначених умовах, статистичні матеріали Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та МВС України, які характеризують сучасний стан системи управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, публікації в періодичних виданнях, довідкова література, а також результати соціологічного опитування, проведеного дисертантом серед особового складу органів внутрішніх справ, який проходив підготовку на заочному відділенні Університету внутрішніх справ та в його філіях у м. Суми та м. Євпаторія, а також серед особового складу Управлінь МВС України в Харківській і Закарпатській областях.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що до теперішнього часу проблеми управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, у повному комплексі порушених питань у вітчизняній юридичній науці не розроблялись. Запропонована дисертація є першою працею такого плану. Дисертант не претендує на вичерпність висвітлення теми. Ця проблема багатогранна, а ряд питань, які виникають на стику адміністративного і кримінально-процесуального права, адміністративного і цивільного права, вимагають окремого комплексного дослідження. У дисертації обґрунтовується низка понять, концептуальних у теоретичному плані і важливих для юридичної практики положень і висновків, одержаних особисто здобувачем. Насамперед, це те, що:

- ◆ удосконалено поняття особливих умов для діяльності органів внутрішніх справ;
- ◆ удосконалено систему юридичних ознак класифікації особливих умов;
- ◆ вперше визначено систему надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів в Україні;
- ◆ вперше визначено місце і роль органів внутрішніх справ у національній системі міжвідомчого надгалузевого державного управління в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру ;
- ◆ удосконалено структуру системи управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах;

- ◆ удосконалено принципи та методи управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру ;
- ◆ обґрунтовано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до ряду чинних нормативно-правових актів України;
- ◆ зроблено висновок про необхідність створення кодифікованого нормативно-правового акту, який би регулював діяльність органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ обґрунтовано нові підходи щодо удосконалення державного управління у сфері техногенно-природної безпеки.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в наступному:

- ◆ у науково-дослідній сфері – матеріали дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблеми управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ у правотворчій сфері - висновки і пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані при вдосконаленні чинного адміністративного законодавства, здобувачем запропонований законопроект “Про захист населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, також дисертантом самостійно підготовлено проект “Настанови для працівників органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру”, який прийнято МВС України за основу для розробки відповідного нормативного акту;
- ◆ у правоохоронній сфері – запропоновані заходи спрямовані на підвищення якості охорони прав та свобод громадян в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру;
- ◆ у навчальному процесі – положення і висновки дисертації використані при написанні науково-практичного посібника “Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру”, також матеріали дисертаційного дослідження можуть бути використані при підготовці підручників і навчальних посібників з курсів “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Управління в органах внутрішніх справ”, “Тактико-спеціальна підготовка”, у викладанні відповідних навчальних дисциплін.

**Особистий внесок дисертанта в одержання наукових результатів, викладених у дисертації.** Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. Науково-практичний посібник “Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру” підготовлено у співавторстві з О.М. Бандуркою (дисертант є автором розділів 2,3,7-10). Статтю “Місце та роль органів внутрішніх справ у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру (На прикладі катастрофічного паводку 1998 року в Закарпатській області)” підготовлено у співавторстві з В.П. Полуяновим (особистий внесок дисертанта 50%), статтю “Система швидкого реагування на надзвичайні ситуації природного характеру” підготовлено у співавторстві з В.П. Полуяновим (особистий внесок дисертанта 50%), статтю “Проблемні аспекти надзвичайних режимів у державному управлінні” підготовлено у співавторстві з В.В. Говорухою (особистий внесок дисертанта 50%). У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на

науково-практичних конференціях: “Наукова конференція слухачів Харківського інституту внутрішніх справ” (Харків, 1994), “Актуальні проблеми гуманітарних наук і їх інформаційне забезпечення” (Харків, 1996), “Проблеми удосконалення законодавства та практики його застосування з урахуванням прогнозу злочинності” (Луганськ, 1999), “Науково-практична конференція ад’юнктів і магістрантів Університету внутрішніх справ” (Харків, 2000), міжнародна конференція під егідою Організації Чорноморської економічної співдружності “Надзвичайні ситуації: попередження і ліквідація наслідків” (Харків, 2000), міжнародна науково-практична конференція “Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління” (Харків, 2000), науково-практична конференція “Проблеми боротьби з правопорушеннями” (Белгород, 2000), науково-практична конференція “Становлення правової держави: проблеми та шляхи вдосконалення правового регулювання” (Запоріжжя, 2000), а також на засіданнях кафедр управління в органах внутрішніх справ і адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Університету внутрішніх справ, на оперативних нарадах під час роботи в оперативному штабі Управління МВС України в Закарпатській області в 1998 р. при ліквідації наслідків катастрофічного паводку.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження містяться у науково-практичному посібнику, семи статтях надрукованих у фахових виданнях, та п’яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети та завдань дослідження дисертація складається зі вступу, переліку умовних позначень, двох розділів, що включають вісім підрозділів, висновку, списку використаних джерел та трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 223 сторінок. Список використаних джерел, який складається із 308 найменувань, займає 30 сторінок, додатки займають 19 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок з науковими планами МВС України та Університету внутрішніх справ, мета і завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок дисертанта в їхнє одержання, апробація результатів дослідження.

**Розділ 1 “Методологічні та загально-правові засади управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”** містить чотири підрозділи. У *першому підрозділі “Поняття особливих умов, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, класифікація особливих умов”* проводиться семантичний аналіз поняття особливих умов, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Аналізуються теоретичні погляди на поняття “особливі умови”, які склалися в науці управління в органах внутрішніх справ. У цьому понятті відокремлюється соціальний аспект – тобто фактичний вплив на суспільство аномального небезпечного явища, правовий аспект – тобто введення надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму та організаційний аспект – створення спеціальної системи управління в таких умовах.

При дослідженні класифікації особливих умов основною класифікуючою ознакою обрано генезис небезпечного фактора. Розглянуто систему – суспільство, техносфера, біосфера, де кожна підсистема містить характерні джерела небезпеки. На основі розгляду гідрологічних, геологічних та метеорологічних факторів небезпеки як абіотичних факторів природної небезпеки, а біологічних факторів небезпеки – як біотичних факторів природної небезпеки, обґрунтовується

необхідність об'єднання особливих умов, викликаних аномальними явищами біологічного характеру і аномальними явищами гідрологічного, геологічного та метеорологічного характеру в один клас: особливі умови, викликані аномальними явищами природного характеру.

Ретельно аналізується антропогенний фактор у генезисі особливих умов. Пропонується в якості класифікуючої ознаки антропогенних небезпечних явищ (соціальних та техногенних) ввести ознаку внутрішнього психологічного ставлення особи до настання наслідків свого діяння у вигляді суспільно небезпечного явища, тобто за формою вини. Соціальні небезпечні явища воєнного та кримінального характеру завжди виникають за умислом особи, небезпечні явища техногенного характеру трапляються через необережність, небезпечні явища природного характеру є казусом. Соціальні небезпечні явища за ознакою місцезнаходження джерела небезпеки розподіляються на зовнішньодержавні небезпечні явища воєнного характеру та внутрішньодержавні соціальні явища криміногенного та некриміногенного характеру. Пропонуються і обґрунтовуються також деякі доповнення та зміни до державного класифікатора надзвичайних ситуацій, який безпосередньо нормативно закріплює класифікацію аномальних явищ, що викликають особливі умови.

*Другий підрозділ “Механізм управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”* присвячено аналізу цілей, завдань, функцій та методів управління органами внутрішніх справ в таких умовах.

Основною метою управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах є недопущення трансформації аномального явища техногенного чи природного характеру у соціально-небезпечні явища.

Велику увагу приділено дослідженню принципів управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Дисертантом виділені такі принципи управління органами внутрішніх справ у названих умовах: законність, організованість і раціональність, цілеспрямованість, оперативність, пріоритетність заходів запобігання над реагуванням, єдиноначальність, ініціативність, готовність до дій в особливих умовах, внутрішня і зовнішня взаємодія, гуманізм. Виділення таких принципів було підтверджено результатами соціологічного дослідження.

Розглянуто методи управління за характером мотивуючого впливу на виконавців. Обґрунтовується необхідність широкого застосування саме організаційно-розпорядчих методів при управлінні органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. В цих умовах вони мають найбільший мотивуючий вплив, що також підтверджено результатами соціологічного дослідження.

*У третьому підрозділі “Правова основа управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”* аналізуються правові засади управління органами внутрішніх справ в зазначених умовах.

На основі аналізу всіх складників правового регулювання управління органами внутрішніх справ у досліджуваних умовах побудована ієрархічна система нормативно-правових актів за юридичною силою. Особливу увагу приділено аналізу завдань і повноважень органів внутрішніх справ щодо дій в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, які закріплені в Законі України “Про міліцію”. Деякі положення цього закону відносно предмета дослідження потребують доповнень і уточнень. Зокрема, викликає сумнів завдання органів міліції щодо вживання невідкладних заходів для ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних подій (п. 15 ст. 10). Для таких заходів існують інші органи: підрозділи Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах



захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, підрозділи Державної пожежної охорони, відомчі аварійно-рятувальні служби. В даному випадку можна говорити про сприяння, надання допомоги відповідним органам. Дисертант також звернув увагу на права міліції, закріплені цим законом, відносно названих умов. Право працівника міліції безперешкодно входити на територію підприємств, установ і організацій та право безперешкодно входити на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян пов'язані зі стихійними лихами та іншими надзвичайними обставинами (підпункти а, б п. 15 ст. 11), право обмежувати чи забороняти рух транспорту і пішоходів пов'язане з аваріями та іншими надзвичайними обставинами. У цій ситуації спостерігається певна непослідовність. До того ж, поняття “надзвичайні обставини” не має законодавчо закріпленої дефініції. Пропонується гіпотези цих норм викласти в такій формі: “При стихійному лиху, аварії, катастрофі та інших надзвичайних ситуаціях”. Право використовувати безперешкодно транспортні засоби підприємств, організацій, установ і громадян пов'язане з проїздом до місця події, стихійного лиха, доставкою в лікувальні заклади осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників та доставки їх в міліцію (п. 26 ст. 11). Не є доцільним включення в гіпотезу цієї норми з усього переліку явищ техногенно-природної небезпеки лише стихійних лих, пропонується включення у вичерпний перелік таких обставин – аварій, катастроф, інших надзвичайних ситуацій.

Управління в соціальних структурах є інформаційним процесом. Як свідчать емпіричні матеріали, дуже часто в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, працівникам органів внутрішніх справ в силу існуючих об'єктивних причин необхідно використовувати засоби зв'язку та інші засоби передачі інформації, які не належать органам внутрішніх справ. Пропонується доповнити диспозицію п. 27 ст. 11, тобто пропонується дозволити працівникам міліції у вичерпному переліку випадків безперешкодно використовувати як засоби зв'язку, так і технічні засоби передачі інформації. Обґрунтовано необхідність включення в цю норму механізму відшкодування втрат та збитків громадян та необхідність зробити абсолютно визначеною гіпотезу цієї норми, яку пропонується викласти в такій формі: “Для передачі інформації про злочин, про осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, про стихійне лихо, аварію, катастрофу, про інші надзвичайні ситуації, а також зі згоди громадян в інших невідкладних випадках”.

Правове регулювання нормально функціонує, якщо має ознаки системності. Системність правового регулювання управлінських відносин органів внутрішніх справ, які виникають в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, ускладнюється рядом об'єктивних обставин: великою кількістю правових джерел, різногалузевою приналежністю джерел, особливістю формування організаційної структури системи управління органами внутрішніх справ та її функціонування в зазначених умовах. З цього робиться висновок про важливість узагальнення розрізнених правових норм щодо управління, дій та взаємодії, які після відповідної обробки включаються в єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, закріплений на рівні МВС.

У четвертому підрозділі *“Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими”* відповідно до предмету дослідження дисертант розглядає правову природу, необхідність та умови введення спеціальних надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Досліджено історичні аспекти становлення інституту правових заходів надзвичайного характеру в світі і в Україні. На основі проведеного аналізу виділено чотири види надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів, три з яких закріплені Конституцією України, це:

воєнний стан; надзвичайний стан; режим зони надзвичайної екологічної ситуації. Четвертий вид – це узагальнюючий режим надзвичайної ситуації, який увібрав у себе всі властивості традиційно закріпленого в науці адміністративного права особливого режиму. Як тільки відповідна посадова особа згідно з державним класифікатором надзвичайних ситуацій кваліфікувала виниклу ситуацію як надзвичайну, автоматично розширюються повноваження органів виконавчої влади, створюються тимчасові органи управління, запроваджуються правообмеження для юридичних та фізичних осіб. Про режим надзвичайної ситуації можна казати тоді, коли наявні певні обмеження і заборони, але надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими, закріплені Конституцією України, не вводяться. Проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що поняття надзвичайної ситуації зараз використовується в двох значеннях: з одного боку, – це суспільно небезпечне явище дійсності, а з іншого – це узагальнюючий надзвичайний спеціальний адміністративно-правовий режим.

Надзвичайні режими виділяються з усього спектру спеціальних адміністративно-правових режимів за характерними особливостями: посилення жорсткості регулювання суспільних відносин; збільшення правообмежень фізичних та юридичних осіб; розширення компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; посилення санкцій за правопорушення, вчинені в обставинах, що складають фактичну підставу існування таких режимів. Досліджено правові засади надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів. Проведено детальний аналіз усіх надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів. При аналізі правового режиму надзвичайного стану обґрунтовується пропозиція щодо виокремлення з цього режиму заходів, що стосуються небезпечних явищ техногенного і природного характеру, які до того ж містяться і в правовому режимі зони надзвичайної екологічної ситуації. У роботі дано детальну характеристику актів введення надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів, розглянуто прецеденти введення таких режимів на території України.

**Розділ 2 “Організація управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”** складається з чотирьох підрозділів. У першому підрозділі *“Місце і роль органів внутрішніх справ в Єдиній державній системі запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру”* аналізується правова основа побудови такої системи. Досліджується процес створення цієї системи, розглядається закордонний досвід створення аналогічних систем. У дисертації дається поняття цієї системи як державної системи міжвідомчого надгалузевого управління в сфері техногенно-природної безпеки. Проведено аналіз Цивільної оборони як державної системи міжвідомчого надгалузевого управління. Аналіз вищенаведених двох систем дозволяє дійти висновку про необхідність виключення із Закону України “Про цивільну оборону” завдань цієї системи щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Для виконання таких завдань на якісно нових принципах створено Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Досліджуються функціональні підсистеми цієї державної системи, створені на базі МВС: забезпечення громадського порядку і гасіння великих та складних пожеж. Виокремлено внутрішні та зовнішні завдання цих підсистем.

Згідно з процесом реформування національної системи управління у сфері техногенно-природної безпеки на державному рівні у відділі військово-мобілізаційної роботи Головного штабу МВС України створено групу з надзвичайних ситуацій. Але, на жаль, на регіональному і місцевому рівнях немає спеціальних підрозділів, які б безпосередньо займалися питаннями управління і діяльності органів внутрішніх справ у зазначених умовах, розробляли і

втілювали в життя відповідні організаційно-правові норми. Підкреслено гостру необхідність у створенні таких підрозділів у вигляді окремих груп, секторів у штабних підрозділах органів внутрішніх справ.

Місце і роль органів внутрішніх справ в Єдиній державній системі запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру з точки зору адміністративно-правової науки визначає компетенція органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Визначено поняття спеціальної компетенції органів внутрішніх справ – це сукупність предметів відання і повноважень, як тих, що існують у звичайних умовах, так і тих, що надаються додатково під час особливих умов. Ці складові мають просторові обмеження – територію впливу негативного фактора і часові обмеження – період протікання суспільно-небезпечного явища.

*Другий підрозділ “Зовнішня взаємодія органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”* присвячений аналізу правових основ зовнішньої взаємодії органів внутрішніх справ. Зовнішню взаємодію розподілено на міжнародну та внутрішньодержавну, яка в свою чергу розподіляється на взаємодію з іншими органами виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування та з громадськими формуваннями. Виділено координуючі органи державного управління в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Визначено напрямки організації взаємодії органів внутрішніх справ з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Проведено ретельний аналіз повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення заходів у названих умовах. Підкреслено важливість взаємодії органів внутрішніх справ з громадськими формуваннями в зазначених умовах, особливо на сучасному етапі реформування, пов'язаному з доведенням чисельності особового складу системи органів внутрішніх справ до науково обґрунтованих норм. Аналізується відомча правова база взаємодії органів внутрішніх справ з такими формуваннями. Розглядається закордонний досвід залучення громадських формувань до виконання функцій охорони громадського порядку в таких умовах.

*У третьому підрозділі “Організаційна структура системи управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”* аналізуються питання підготовки та функціонування організаційної структури системи управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах. Розглянуто процедуру створення системи управління органами внутрішніх справ. На базі функціональної структури будується організаційна структура системи управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Правову основу створення досліджуваної системи складають Закони України “Про міліцію”, “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують положення цих законів. Для виконання спеціальних функцій керівництва створюється орган оперативного управління органами внутрішніх справ – оперативний штаб. Правовий статус постійно діючого оперативного штабу на рівні центрального апарату МВС України визначений відомчими нормативними актами. На регіональному і місцевому рівнях управління оперативні штаби створюються шляхом видання індивідуальних правозастосовчих актів для конкретного виду особливих умов. До цього часу статус, умови розгортання та роботи, завдання, функції таких нештатних постійно діючих структур оперативного управління не

визначені, тому все перелічене потрібно найближчим часом закріпити на рівні МВС в окремому нормативно-правовому акті.

Ретельну увагу приділено робочому апарату оперативного штабу. Він складається з оперативної (мобільної) групи, розвідувальної групи, групи оперативних чергових, організаційно-аналітичної групи, групи зв'язку та групи тилового забезпечення. Всі ці групи виконують більшу частину спеціальних штабних та ресурсних функцій органів внутрішніх справ у зазначених умовах.

Розглянуто процедуру створення угруповання сил і засобів органів внутрішніх справ для діяльності в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, яким є зведений спеціальний загін, що виконує спеціальні основні функції органів внутрішніх справ у зазначених умовах. Для виконання кожної із спеціальних функцій створюється окрема група зведеного спеціального загону. На основі аналізу відомчих нормативно-правових актів МВС України, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру, а також вивчення і узагальнення практики діяльності органів внутрішніх справ у названих умовах запропоновано організаційну структуру зведеного спеціального загону для дій в зазначених умовах, обґрунтовано необхідність у нормативному закріпленні: процедури створення; правового статусу; завдань і повноважень як усього зведеного спеціального загону, так і окремих його груп щодо діяльності в названих умовах.

*Останній підрозділ “Процес управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру”* присвячено аналізу процесу управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах. За своїм змістом процес управління органами внутрішніх справ у названих умовах, виходячи з його загальних ознак та цілей, є розгалужений, ситуаційний, кореспондуючий та пошуковий. Дисертант будує багатофакторну комплексну модель процесу діяльності в зазначених умовах, проектуючи функціональну залежність впливу негативного фактора в соціумі на правове поле, яке складається з надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів – надзвичайного стану, режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, режиму надзвичайної ситуації техногенного і природного характеру та повсякденного звичайного узагальнюючого правового режиму. На основі аналізу цієї моделі виділяються такі етапи в процесі діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру: підготовчий, інтенсивного запобігання, локалізації, ліквідації і заключний.

Управлінське рішення є концентруючим центром процесу управління. У ході дослідження були виділені наступні недоліки управлінських рішень у зазначених умовах: прийняття із запізненням; однобічність; відображення заходів, які заздалегідь неможливо виконати через відсутність відповідних повноважень та матеріально-технічного забезпечення; повільна передача рішень; неконкретність. Виокремлено також фактори, які негативно впливають на розробку управлінських рішень: емоційний фактор – вплив небезпеки на психіку людини; часовий фактор – недостатність часу на прийняття рішення; інформаційний фактор – великий обсяг інформації, яку необхідно обробити. Обґрунтовується думка про необхідність створення систем швидкісного багатофакторного аналізу, експертних інформаційно-аналітичних людино-машинних систем з метою оптимізації управлінських рішень, що приймаються в цих умовах.

У **висновках** підсумовуються результати дисертаційного дослідження, формуються основні положення, що складають зміст дисертаційної роботи, зокрема ті, що стосуються: обґрунтування

положення про необхідність кодифікування норм та принципів щодо регулювання діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру; визначення системи надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів як правових форм існування особливих умов; поглиблення понятійного апарату, який використовується в нормативно-правових актах, що регулюють сферу техногенно-природної безпеки; визначення місця і ролі органів внутрішніх справ у національній системі міжвідомчого надгалузевого управління техногенно-природної безпеки через спеціальну компетенцію цих органів в зазначених умовах. Надано конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності підготовки органів внутрішніх справ до діяльності в зазначених умовах; обґрунтовані нові результативні організаційно-структурні форми управління органами внутрішніх справ; зроблено пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює питання техногенно-природної безпеки взагалі, та зокрема діяльності органів внутрішніх справ в названих умовах; обґрунтовано необхідність вдосконалення правового регулювання державного управління у сфері техногенно-природної безпеки; з метою усунення існуючих колізій, обґрунтовується необхідність чіткого поділу завдань двох державних систем управління у сфері техногенно-природної безпеки – Цивільної оборони та Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ**

1. Бандурка О.М., Кузніченко С.О. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. – Харків: Університет внутрішніх справ, 2000. – 120 с.
2. Полуянов В.П., Кузніченко С.О. Місце та роль органів внутрішніх справ у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру (на прикладі катастрофічного паводку 1998 року в Закарпатській області) // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – №5. – С. 37-46.
3. Полуянов В.П., Кузніченко С.О. Система швидкого реагування на надзвичайні ситуації природного характеру // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. – 1999. – Спецвипуск. – С. 130-139.
4. Говоруха В.В., Кузніченко С.О. Проблемні аспекти надзвичайних режимів у державному управлінні // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – №10. – С. 76-83.
5. Кузніченко С.О. Використання працівниками органів внутрішніх справ засобів зв'язку та технічних засобів передачі інформації // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – Спецвипуск. – С. 43-47.
6. Кузніченко С.О. Органи внутрішніх справ в Єдиній державній системі запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: організаційно-правові питання // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – №11. – С. 102-106.
7. Кузніченко С.О. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими у законодавстві України // Право України. – 2000. – №12. – С. 20-24.
8. Кузніченко С.О. Підготовка працівників ОВС до дій у надзвичайних ситуаціях: результати соціологічного дослідження // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – №12-1'. – С. 154-159.
9. Кузніченко С.О., Міхальков О.В. Прогнозування прийняття рішень на ЕОМ // Матеріали наукової конференції слухачів. – Харків: ХІВС. – 1994. – С. 27-28.

10. Кузнiченко С.О. Застосування державного адмiнiстрування на шляху виходу з кризи // Матерiали мiжрегiональної студентської конференцiї “Актуальнi проблеми гуманiтарних наук та їх iнформацiйне забезпечення”. – Харкiв: Харкiвський гуманiтарний iнститут “Гуманiтарна українська академiя”. – 1996. – С. 50-51.

11. Кузнiченко С.А. Правове забезпечення державного управління в надзвичайних ситуацiях // Матерiали мiжнародної конференцiї под егiдою організації Чорноморського економічного співробітництва “Чрезвычайные ситуации: предупреждение и ликвидация последствий”. – Харкiв: ИРЕ НАН України. – 2000. – С. 244-249.

12. Кузнiченко С.О. Шляхи удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайних ситуацiй // Матерiали мiжнародної науково-практичної конференцiї “Сучаснi проблеми гуманiзацiї та гармонiзацiї управління”. – Харкiв: Харкiвський національний університет. – 2000. – С. 133.

13. Кузнiченко С.А. Актуальнi проблеми управління в умовах надзвичайних ситуацiях // Матерiали конференцiї ”Проблеми боротьби с правонарушеннями”. – Белгород: Белгород. юрид. институт МВД РФ. – 2000. – С.48-55.

### АНОТАЦIЇ

**Кузнiченко С.О.** Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання). – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адмiнiстративне право і процес; фiнансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харкiв, 2001.

Дисертацію присвячено організаційно-правовим аспектам управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру.

Досліджено методологічні та загально-правові засади управління органами внутрішніх справ в таких умовах. Проаналізовано питання правового регулювання підготовки системи управління органів внутрішніх справ до функціонування в зазначених умовах. Розглянуто проблеми організації взаємодії та процесу управління, сформульовано пропозиції щодо оптимізації компетенції органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру.

**Ключові слова:** особливі умови, аномальні явища техногенного і природного характеру, органи внутрішніх справ, система управління, надзвичайні спеціальні адмiнiстративно-правові режими.

**Кузнiченко С.А.** Управление органами внутренних дел в особых условиях, вызванных аномальными явлениями техногенного и природного характера (организационно-правовые вопросы). – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харкiв, 2001.

Диссертация посвящена исследованию актуальных проблем управления органами внутренних дел в особых условиях, вызванных аномальными явлениями техногенного и природного характера в организационно-правовом аспекте. В ходе исследования определено понятие особых условий, вызванных аномальными явлениями техногенного и природного

характера, для деятельности органов внутренних дел. Проанализирована классификация особых условий, выделены юридические признаки этой классификации. Исследованы составляющие механизма управления органами внутренних дел в особых условиях, вызванных аномальными явлениями техногенного и природного характера. Подчеркивается необходимость широкого применения административно-распорядительных методов управления в этих условиях.

Рассмотрена правовая база управления органами внутренних дел в особых условиях, вызванных аномальными явлениями техногенного и природного характера. На основании проведенного анализа сформулированы предложения по изменению и дополнению отдельных норм действующих законодательных актов, которые касаются правового регулирования управленческих отношений в исследуемых условиях. Рассмотрены чрезвычайные специальные административно-правовые режимы, как составляющий элемент особых условий, проанализированы общие признаки и различия таких режимов. Исследована характеристика процедуры введения чрезвычайных специальных административно-правовых режимов.

С целью разрешения коллизии высказано и аргументировано предложение о выделении из Закона Украины “О гражданской обороне” положений, которые касаются функционирования данной системы при чрезвычайных ситуациях техногенного и природного характера. Для предупреждения и реагирования на такие ситуации создана на качественно новых принципах Единая государственная система предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера. Роль и место органов внутренних дел в структуре межотраслевой надведомственной государственной системы управления в сфере техногенно-природной безопасности отражает специальная компетенция органов внутренних дел, которая возникает в исследуемых условиях. Выделены общие принципы формирования такой компетенции.

Аргументируются предложения о необходимости закрепления в форме административно-процессуальных норм процедур разрешения дел управленческого характера, которые возникают внутри системы управления органов внутренних дел в исследуемых условиях или при подготовке к функционированию системы в таких условиях. С целью решения данной проблемы диссертантом разработан проект кодифицированного административно-правового акта “Наставление для работников органов внутренних дел по охране общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера”, который принят Министерством внутренних дел Украины за основу при разработке соответствующего нормативного акта.

**Ключевые слова:** особые условия, аномальные явления техногенного и природного характера, органы внутренних дел, система управления, чрезвычайные специальные административно-правовые режимы.

**Kuznichenko S.A.** Management of the Ministry of Internal Affairs personnel under emergency conditions, caused by anomalous technological and natural phenomena (practical and law issues). – Manuscript.

Dissertation for a candidate degree in law by speciality 12.00.07 – Theory of management; administrative law and process; financial law. – National university of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2001.

Thesis is devoted to practical and law issues of management of the Ministry of Internal Affairs personnel under emergency conditions, caused by anomalous technological and natural phenomena.

Methodological and law principles of management of the Ministry of Internal Affairs personnel under such conditions were searched. The issues of law regulation in order to prepare the system of management of the Ministry of Internal Affairs personnel for functioning under such conditions were analyzed. Questions of co-operation and processes of management were considered. Recommendations about improvement of competence of the Ministry of Internal Affairs personnel under emergency conditions caused by anomalous technological and natural phenomena were formulated.

**Key words:** emergency conditions, technological and natural anomalous phenomena, Ministry of Internal Affairs personnel, the system of management, emergency administrative and law regimes.

Підп. до друку 17.01.2001. Папір офсетний. Формат 60x84/16.  
Друк офсетний. Ум. друк. арк.0,9. Обл.-вид. арк. 0,9.

Наклад 100 прим. Замовл. № 3/5.

Дільниця оперативного друку Національного університету  
внутрішніх справ.61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.