

УДК 35.071.1

О. М. Шмаков

МОЖЛИВА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ТЕРИТОРІЇ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ, ЗУМОВЛЕНОГО ФАКТОРАМИ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ

Обґрунтовано необхідність на території надзвичайного стану тимчасової адміністрації, оперативного штабу при ній, об'єднаного оперативного штабу при комендантові території та оперативних штабів органів внутрішніх справ, а також наведено функції цих органів управління.

Ключові слова: *тимчасова адміністрація, комендант території, оперативний штаб, об'єднаний оперативний штаб, спеціальні сили, військові сили.*

Постановка проблеми. На підставі аналізу [1] можна дійти певних висновків щодо повноважень органів і підприємств (установ, організацій) стосовно підтримання режиму надзвичайного стану в Україні (таблиця).

– функції забезпечення контролю за додержанням громадського порядку, забезпечення конституційних прав і свобод, безпеки громадян, захисту інтересів держави виконують Кабінет Міністрів України,

Повноваження органів, підприємств (установ, організацій) стосовно підтримання режиму надзвичайного стану

| Повноваження | Наявність повноважень | | | | | | | | | |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|------|-----|--------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------------------|------------------|
| | Президент України | Верховна Рада України | РНБО | КМУ | Міністерства | Місцеві органи виконавчої влади | Органи місцевого самоврядування | Військове командування | Підприємства (установи, організації) | Оперативні штаби |
| Забезпечення виконання заходів | + | + | | + | + | + | + | + | + | |
| Запровадження заходів | | | | + | + | + | + | + | | |
| Здійснення заходів | | | | + | + | + | + | + | + | |
| Забезпечення контролю | | | | + | + | + | + | + | | |
| Координування заходів | | | + | + | | | | | | + |

Примітка. Позначка + означає наявність повноважень певного виду.

Аналіз цієї таблиці свідчить про таке:
– виконавчим ядром у системі органів і сил, які здійснюють заходи режиму надзвичайного стану, є Кабінет Міністрів України, міністерства (інші центральні органи виконавчої влади), місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства (установи, організації), військове командування;

міністерства (інші центральні органи виконавчої влади), місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, військове командування;

– функцію координування заходів з підтримання режиму надзвичайного стану, зумовленого факторами соціально-політичного характеру, виконує Рада національної безпеки і оборони України (за умов надзвичайної ситуації техногенного або природного

© О. М. Шмаков

характеру – Кабінет Міністрів України) та оперативні штаби, сформовані у районі надзвичайного стану;

– функцію управління виконанням заходів щодо підтримання режиму надзвичайного стану виконують органи, яким надано право запровадження цих заходів: Кабінет Міністрів України, міністерства (інші центральні органи виконавчої влади), місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, військове командування.

Огляд сучасної літератури [7, 8, 9] дозволяє виявити такі функції управління організаціями: планування, організування, розпорядливість (командування, оперативне управління), мотивування, керівництво, координування, комунікація, дослідження, оцінювання, приймання рішень, підбір персоналу, представництво і ведення переговорів або укладання угод.

Після об'єднання істотних видів управлінської діяльності у невелику кількість категорій, прийнятних для більшості організацій, можна надати таке визначення: управління є процесом планування, організування, мотивування і контролювання, необхідним для того, щоб сформулювати і досягти мети організації. Ці чотири первинні функції об'єднані сполучними процесами комунікації і приймання рішень.

Керівництво (лідерство) можна розглядати як самостійну діяльність. При цьому зміст понять вважається таким:

– планування – процес для уточнення цілей організації і виявлення, що повинні робити підлегли, щоб досягти намічених цілей (тобто відповіді на запитання: де ми знаходимося зараз, куди хочемо рухатися, яким чином збираємося це зробити?);

– організування – створення, упорядкування структури, відносин, процесів у керівній і керованій підсистемах організації;

– мотивування – створення внутрішньої дії, що спонукає до того, щоб члени організації виконували свою роботу відповідно до обов'язків, які їм делеговані, і згідно з планом (а не просто за матеріальну винагороду);

– контролювання – процес забезпечення того, що організація дійсно досягне своїх цілей (установлення стандартів дій, оцінювання досягнутого і порівнювання з необхідним, дії з коригування відхилень від плану).

Будемо вважати, що у сфері безпеки суб'єкти, яким надано право проводити заходи з підтримання надзвичайного стану, є достатньо мотивованими, і тому функція мотивування з подальшого розгляду усувається, а натомість вводиться функція координування.

Координування є узгодженням зусиль на здійснення чого-небудь; регламентація спільної роботи. Координувати означає узгоджувати; встановлювати доцільне співвідношення між якими-небудь діями. Координуюча інстанція – відповідальна особа, якій надано повноваження з координування виконання конкретних завдань або заходів за участі сил двох або більше суб'єктів. Її повноваження дозволяють вимагати проведення консультацій між зацікавленими організаційними одиницями або їх представниками, але не дозволяють змушувати їх до згоди. У разі виникнення розбіжностей між зацікавленими організаційними одиницями ця особа повинна шляхом переговорів намагатися досягти принципової згоди. У випадку невдачі у переговорах вона повинна передати це питання на розгляд відповідної інстанції.

Координування припускає й контроль за перебігом справ.

Законом [1] передбачається можливість створення оперативних штабів у районі надзвичайного стану на чолі з комендантами територій як координуючих органів на місцях (території), однак стосовно організації управління відомості не наводяться.

В Україні бракує досвіду з організації підтримання режиму надзвичайного стану, зумовленого негативними факторами соціально-політичного характеру.

Режим надзвичайного стану реалізується через реорганізацію управляючої системи, перерозподіл повноважень державних органів, наділення їх додатковими правами і, відповідно, через обмеження прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а також покладання на них додаткових обов'язків.

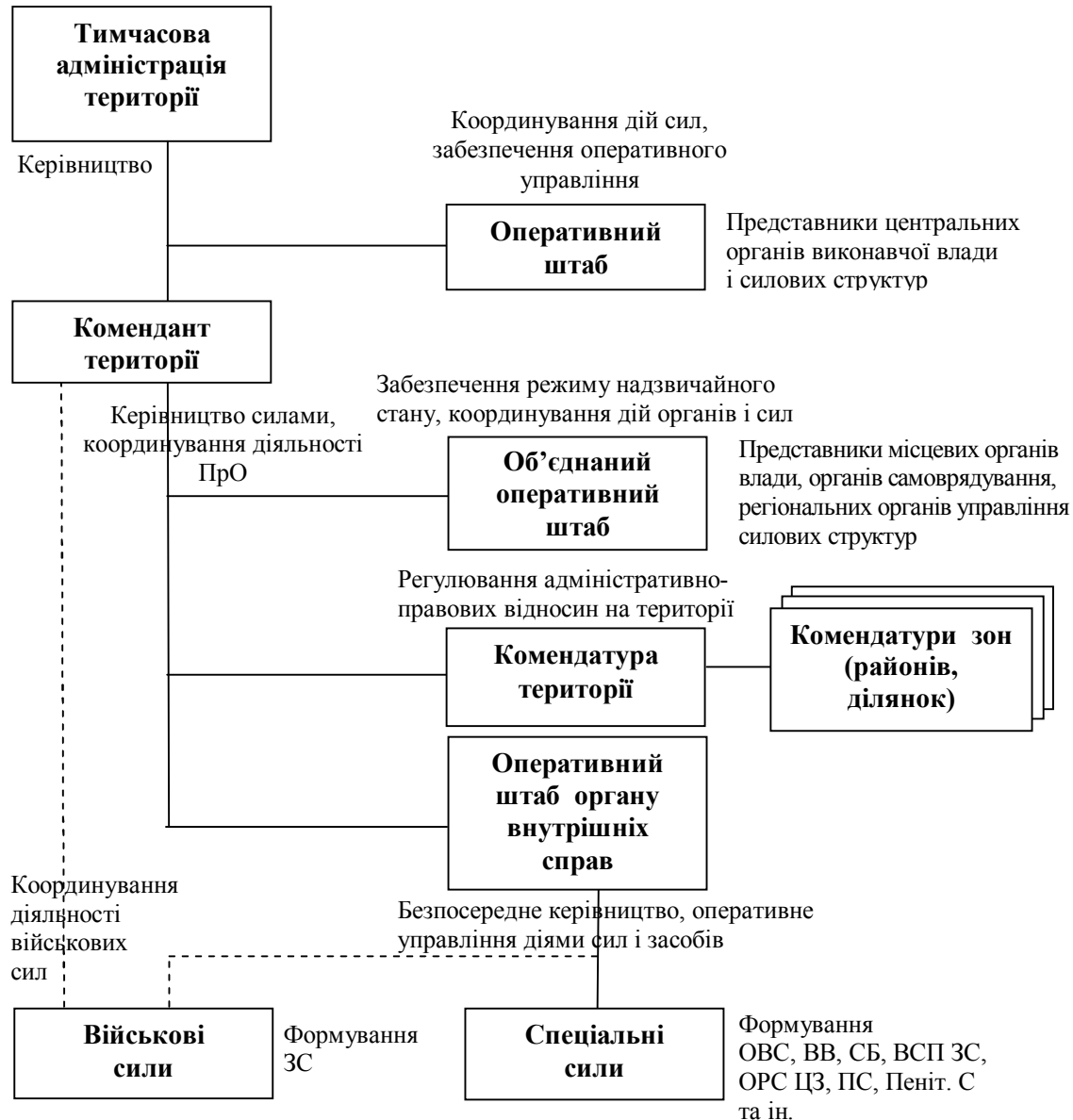
На практиці найбільш складним є створення системи управління на території дії режиму надзвичайного стану у випадках бойкотування або неналежного здійснення своїх функцій відповідними владними органами на місцях. При цьому повноваження

місцевих представницьких і виконавчих органів можуть бути обмежені або припинені.

У зв'язку з цим виникає необхідність у формуванні поглядів на створення принципово нової системи управління. **Мета статті** полягає у визначенні структури такої системи та функцій її складників.

управління силами безпеки у районі надзвичайного стану, зумовленого обставинами соціально-політичного характеру (рисунок).

Перш за все виникає необхідність в органах, які здійснюють зв'язок території надзвичайного стану з центральними органами



Можлива структура системи державного управління на території надзвичайного стану

Виклад основного матеріалу. На підставі [1, 2, 4, 5, 6, 10] і накопиченого досвіду в інших країнах з організації і планування підготовки органів і формувань до дій за надзвичайних обставин для ситуації, коли можуть бути випадки бойкотування або неналежного здійснення своїх функцій відповідними владними органами на місцях, можна подати структуру системи органів

державного управління і координують дії сил безпеки на цій території. Такими органами можуть стати тимчасова адміністрація і комендатури (див. рисунок).

Тимчасова адміністрація території. Цей орган керує комендатурами, створеними на території надзвичайного стану, а також координує діяльність об'єднаних сил, що перебувають в її підпорядкуванні.

Голова тимчасової адміністрації затверджує Положення про комендатуру в районі надзвичайного стану. Створені на основі цього акта комендатури різних рівнів підпорядковуються виключно тимчасовій адміністрації.

Голова тимчасової адміністрації повинен мати широкі повноваження, а саме:

– добирати і призначати кадри у межах своєї компетенції;

– видавати накази і розпорядження, обов'язкові для виконання всіма тими, хто перебуває на території району надзвичайного стану;

– відсторонювати від посади нелояльних керівників і представників місцевої влади, якщо їх діяльність здійснюється всупереч закону;

– відмінити місцеві нормативні акти у випадку, якщо вони мають протиправний або підбурюючий характер;

– здійснювати керівництво приданими силами і засобами;

– організувати взаємодію із суміжними областями

та ін.

Голова тимчасової адміністрації визначає межі комендантських зон, районів і ділянок, їх дислокацію, штатну чисельність та персональний склад.

Головою тимчасової адміністрації може бути призначена особа з повноваженнями віцепрем'єр-міністра Кабінету Міністрів України.

Для забезпечення міжгалузевих управління силами і засобами, координації дій з підтримання режиму надзвичайного стану при голові тимчасової адміністрації може бути створений *оперативний штаб* на чолі з Міністром внутрішніх справ України. Членами оперативного штабу доцільно призначати представників центральних органів виконавчої влади, правоохоронних, військових органів та спеціальних служб (їх керівників або заступників).

Комендант території. Розпорядження комендантів усіх рівнів з питань, що пов'язані з режимом надзвичайного стану, обов'язкові для всіх громадян, посадових осіб, органів місцевої влади, підприємств та організацій, які розташовані на підвідомчій території, де введено надзвичайний стан.

Комендант видає накази і розпорядження з питань підтримання режиму надзвичайного стану, координує діяльність правоохоронних органів.

Основними завданнями комендатури (у широкому розумінні) є:

– забезпечення у зоні своєї дії громадського порядку і безпеки;

– захист прав і охоронюваних законом інтересів громадян;

– боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями;

– вилучення у громадян зброї, боєприпасів, вибухових речовин, бойової техніки та інших предметів і речовин, виключених з цивільного використання;

– доведення до свідомості населення розпоряджень тимчасової адміністрації;

– організація контрольно-пропускового режиму;

– здійснення перевірок і огляду громадян та транспортних засобів;

– затримання порушників і осіб, які підозрюються у скоєнні злочинів;

– припинення проведення заборонених масових акцій;

– планування і проведення спеціальних операцій;

– проведення профілактичної і роз'яснювальної роботи;

– відсторонення від посади керівників підприємств і організацій, а також представників виконавчої влади, які відмовляються виконувати розпорядження тимчасової адміністрації або порушують режим надзвичайного стану;

– підтримання режиму комендантського стану;

– надання допомоги населенню.

Практика показує, що, як правило, комендатури в умовах надзвичайного стану створюються на базі діючих органів внутрішніх справ, тому призначення коменданта, а також заміщення відповідних посад у комендатурах часто здійснюється з числа працівників цих органів і приданих сил.

Комендантом території у районі надзвичайного стану може бути призначений заступник Міністра внутрішніх справ України.

Органи управління, підрозділи органів внутрішніх справ, військові частини (підрозділи) внутрішніх військ, підрозділи взаємодіючих органів, сформовані у групи за

призначенням (оперативно-службового і службово-бойового застосування), об'єднуються в угруповання спеціальних сил і перебувають в оперативному підпорядкуванні коменданта території.

У випадку, якщо для проведення заходів надзвичайного стану буде прийнято рішення на залучення формувань Збройних Сил (з правовим оформленням цього факту), то вони можуть стати другим компонентом – угрупованням військових сил, оперативно підпорядкованим коменданту території.

Для координування дій сил і засобів, забезпечення оперативного управління ними у складі комендатури території, на якій введено надзвичайний стан, указом Президента України може бути створено **об'єднаний оперативний штаб** з представників місцевих органів виконавчої влади і регіональних органів управління силових структур, які забезпечують режим надзвичайного стану.

Об'єднаним оперативним штабом керує комендант території, на якій введено надзвичайний стан.

Оперативний штаб органу внутрішніх справ. Органи внутрішніх справ і внутрішні війська МВС України є одним із головних суб'єктів забезпечення режиму надзвичайного стану.

Міністр внутрішніх справ України особисто приймає рішення про залучення внутрішніх військ до участі сумісно з органами внутрішніх справ у забезпеченні режиму надзвичайного стану.

Організація та управління діями сил і засобів органів внутрішніх справ і внутрішніх військ здійснюється **оперативним штабом органу внутрішніх справ**, що підпорядкований коменданту території, на якій введено надзвичайний стан. (Оперативні штаби створюються у МВС, ГУВС, УВС областей, міськрайорганах внутрішніх справ, УВСТ. Організаційна структура, персональний склад і посадові обов'язки членів оперативного штабу визначаються начальником відповідного органу внутрішніх справ).

Оперативний штаб органу внутрішніх справ, підпорядкований коменданту території, може очолювати старший оперативний начальник у зоні оперативного реагування МВС (начальник ГУВС в області), територія якої потрапила у район надзвичайного стану. Заступниками керівника оперативного штабу

призначаються його штатні заступники, командир угруповання або з'єднання (військової частини) внутрішніх військ, дислокованого на території обслуговування.

У випадку залучення у встановленому порядку до дій у районі надзвичайного стану військових частин (підрозділів) Збройних Сил вони складатимуть угруповання військових сил. Представники цього угруповання можуть входити до складу оперативного штабу органу внутрішніх справ.

Організаційна структура, персональний склад та посадові обов'язки членів оперативного штабу органу внутрішніх справ визначаються начальником відповідного органу внутрішніх справ.

Членами оперативного штабу органу внутрішніх справ за взаємною домовленістю можуть призначатися керівники галузевих підрозділів органів внутрішніх справ, представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, сили і засоби яких залучаються до дій під час виконання завдань на території обслуговування.

На командувача угруповання військових сил (див. рисунок) має бути покладено виконання вказівок оперативного штабу органу внутрішніх справ території під час вирішення завдань оперативного штабу і за його заявкою – виділення всіх необхідних сил і засобів.

Територія (у межах адміністративного поділу), що обслуговує орган внутрішніх справ, за рішенням його керівника може умовно поділятися на оперативні зони (райони), у яких призначається старший оперативний начальник.

Керівники органів МВС в областях під час виконання завдань у районі надзвичайного стану є старшими оперативними начальниками для з'єднань, військових частин, підрозділів внутрішніх військ, дислокованих (передислокованих) на території обслуговування.

Завдання, до виконання яких залучаються внутрішні війська, встановлюються рішенням керівників органів внутрішніх справ (з урахуванням призначення з'єднань, військових частин і підрозділів) за узгодженням зі штабом внутрішніх військ МВС.

З метою виконання завдань, що покладаються на внутрішні війська, військовослужбовці внутрішніх військ можуть застосовувати зброю, бойову і спеціальну техніку. Порядок і випадки, у яких можливим є

застосування зазначених засобів, регламентуються законодавством України.

Кабінет Міністрів України повинен призначати органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, державним і муніципальним підприємствам, установам й організаціям завдання з підготовки і передавання у внутрішні війська транспортних засобів, засобів зв'язку та інших матеріально-технічних засобів з причини введення надзвичайного стану, а також призначає інші мобілізаційні завдання.

З метою виконання завдань в умовах надзвичайного стану і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та інших надзвичайних обставин Міністерство оборони, Міністерство інфраструктури, інші органи виконавчої влади повинні надавати безкоштовно лінії, канали і засоби зв'язку для управління з'єднаннями і військовими частинами (підрозділами) внутрішніх військ.

Висновки

Якщо наведені у цій статті уявлення про систему управління з підтримання правового режиму надзвичайного стану, зумовленого факторами соціально-політичного характеру, фахівці вважатимуть прийнятними для України, то функції органів управління можна вважати такими:

– тимчасової адміністрації – керівництво комендатурами, створеними на території надзвичайного стану, а також координування діяльності об'єднаних сил, що перебувають в її підпорядкуванні;

– оперативного штабу при тимчасовій адміністрації – підтримання зв'язку із центральними органами державної влади, координування дій сил, забезпечення оперативного управління на території;

– коменданта території – керівництво силами, координування діяльності правоохоронних органів, військових сил;

– об'єднаного оперативного штабу при коменданті території – забезпечення режиму надзвичайного стану, координування дій органів і сил;

– комендатур у районі надзвичайного стану – регулювання адміністративно-правових відносин на території;

– оперативного штабу органу внутрішніх справ, підпорядкованому коменданту відповідного рівня,

– оперативне управління діями сил.

Органи внутрішніх справ і внутрішніх військ є одними з головних суб'єктів забезпечення режиму надзвичайного стану. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у розглянутих умовах поділяється на правову й організаційну форми, коли породжуються юридичні наслідки у зовнішній діяльності органів внутрішніх справ.

Діяльність органів внутрішніх справ у рамках першої форми є найбільш важливою, тому що при цьому встановлюються, змінюються або скасовуються правові норми, спрямовані на виконання законів, здійснюється видання спільних з іншими державними органами актів, а у випадках, коли органам внутрішніх справ делегуються відповідні повноваження, вони є первинним регулятором суспільних відносин.

Інша правова форма діяльності органів внутрішніх справ пов'язана із правозастосуванням і характеризується виданням індивідуальних актів управління. Значна їхня частина у разі надзвичайних подій пов'язана із забезпеченням заборонних заходів, спрямованих на підтримання встановленого правового режиму, а також із залученням до адміністративної відповідальності за їхнє порушення.

На внутрішні війська покладається важлива роль – запобігання, припинення і ліквідація негативних наслідків у разі виникнення надзвичайних ситуацій, що призводять до різкої дестабілізації громадського порядку й безпеки.

Для забезпечення режиму надзвичайного стану силами внутрішніх військ МВС особливу увагу треба приділяти розвитку військових частин оперативного призначення внутрішніх військ, здатних до перекидання в короткі терміни, а також розгортання і веденню маневрених дій у будь-якому регіоні, де виникає загроза внутрішній безпеці країни.

Необхідно вдосконалити чинний Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” у напрямку визначення структури системи управління на території надзвичайного стану і повноважень з управління органів державної влади,

місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ, спеціальних і військових сил, що залучаються до підтримання встановленого режиму.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

2. Про правові засади цивільного захисту [Текст] : Закон України від 24.06.2004 р. № 1859-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Про внутрішні війська МВС України [Текст] : Закон України від 26.03.1992 р. 2236-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397 [із змінами, внесеними згідно із Законом № 1381-XIV від 13.01.2000 р.].

4. Про дії органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ, вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України з ліквідації масових заворушень [Текст] : проект настанови МВС України. – К. : МВС України, 2011. – 28 с.

5. Положення про територіальну оборону України [Текст] : указ Президента України від 27.03.1998 р. № 225/98 (у ред. від 02.10.2001 р. № 918/2001). – 16 с.

6. Наставление по планированию и подготовке сил и средств органов внутренних дел и внутренних войск МВД России к действиям при чрезвычайных обстоятельствах [Электронный ресурс]. – Режим доступа : reformat-net.narod.ru/pk/prikaz-mvd-870-2002

7. Новиков, А. М. Методология [Текст] : учеб. пособие / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ. – 668 с.

8. Сурмин, Ю. П. Теория систем и системный анализ [Текст] : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.

9. Маскон, М. Х. Основы менеджмента [Текст] : пер. с англ. / М. Х. Маскон, М. Альберт, Ф. Хедуори. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

10. Куликов А. С. Тяжелые войны [Текст] / А. С. Куликов. – М. : Война и мир бक्स, 2002. – 568 с. ; ил.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2011 р.