

## НАУКОВИЙ СУПРОВІД СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Смоліна М. М.

Нагальним завданням державної політики України на сучасному етапі є створення та всебічне забезпечення специфічного механізму нормативно-правового регулювання, який би через систему передбачених законодавством організаційних і практичних заходів ефективно нейтралізував потенційні й реальні загрози у сфері функціонування об'єктів державної безпеки за будь-яких умов. До таких сфер передусім належать: державний суверенітет; територіальна цілісність держави та її конституційний лад; громадська безпека й громадський порядок; економічний, науково-технічний, оборонний, інноваційний потенціали тощо.

Реалізація завдань нормативно-правового регулювання відносин у сфері внутрішньої безпеки держави неможлива без належного дослідження й суттєвого уточнення теоретико-методологічного аспекту ролі й місця органів, підрозділів, установ, частин і з'єднань сил охорони правопорядку, що використовуються для забезпечення громадської безпеки, а також для запобігання й реагування на надзвичайні ситуації соціального, воєнного, техногенного та природного характеру й т. д. Існуючі погляди на цю сферу сформулювалися під негативним впливом наслідків світової фінансово-економічної кризи, нестабільної політичної ситуації, різких змін соціально-економічної структури, ідеологічних цінностей і орієнтирів тощо.

Водночас нерозв'язаними залишаються проблеми належного нормативно-правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, зокрема їх діяльності в надзвичайних ситуаціях соціального, воєнного, техногенного й природного характеру. Ці органи та формування не мають належних важелів правового впливу на стан забезпечення державної безпеки в Україні, що прямо пов'язано з недосконалістю відповідних положень чинного законодавства й подальшим реформуванням правоохоронних органів, передусім органів внутрішніх справ (далі - ОВС). Наявність таких прогалин і суперечностей негативно впливає на стан теоретичних розробок і їх практичного втілення, якості самих розробок, що не завжди відповідають рівню вимог законодавця.

Окремо підкреслимо, що сучасна доктрина теорії службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку ще не збагатилася ґрунтовним науковим аналізом проблем нормативно-правового та організаційно-тактичного забезпечення службово-бойової діяльності ОВС. Переважно наукові розвідки спрямовуються на дослідження окремих аспектів управління військовими формуваннями й правоохоронними органами в надзвичайних ситуаціях певної ґенези або при ускладненні оперативної обстановки, вивчення проблемних питань забезпечення національної безпеки в певному секторі, застосування й використання зброї, спеціальних засобів або заходів фізичного примусу, удосконалення питань дотримання й захисту прав і свобод людини та громадянина в особливих умовах і т. п. Натомість, безпосередньо теоретичні й практичні питання правового регулювання службово-бойової діяльності ОВС висвітлені вкрай недостатньо.

З огляду на зазначене, з'ясування особливостей

нормативно-правового забезпечення цієї діяльності й вироблення конкретних пропозицій і рекомендацій щодо його вдосконалення є нагальною потребою у сфері службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. Останнє зумовлює актуальність і своєчасність обраної теми дослідження.

У нормативних документах МВС України неодноразово вживаються терміни "службово-бойові завдання", "службово-бойова діяльність" і "службово-бойова готовність" ОВС, але до сьогодні тривають наукові диспути стосовно віднесення останніх до суб'єктів службово-бойової діяльності. На нашу думку, основна причина появи таких дискусій полягає в неправильному розумінні службово-бойових завдань чи функцій ОВС. Тобто опоненти наукової спеціальності 21.07.05 - "Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку" (юридичні науки) вважають, що вказана діяльність покладена в основу виключно військових операцій, тому ніякого відношення до завдань ОВС не має й мати не може. Проте останні дослідження в цьому напрямі (В.П. Бірюков, В.Г. Вайцман, Я.І. Євсюкова, С.І. Іванов, С.Д. Кобилінський, О.Ю. Конев, О.Д. Костюков, О.В. Котляр, В.В. Крикун, В.Я. Покайчук, Д.О. Поштарук, Д.С. Савочкін, М.О. Сліпченко, В.А. Сягровець, Д.В. Талалай, І.О. Шаповалова, Д.В. Щербаківа та ін.) доводять зворотне.

Отже, у системі захисту національних інтересів і запобігання цим загрозам значна роль належить ОВС, завданням яких є протидія певним внутрішнім загрозам, насамперед, боротьба зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку, участь у захисті населення й територій від надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру тощо. Відповідно, в умовах сьогодення ОВС поступово перетворюється з державного органу, що виконує лише каральні функції, на орган, основним пріоритетом діяльності якого є захист прав і свобод людини та інтересів суспільства.

Оскільки ОВС навіть у мирний час виконують службово-бойові завдання за певних обставин, вони повинні бути готовими виконувати покладені на них завдання як поліцейськими, так і військовими формами й методами. У цьому зв'язку О.М. Шмаков звертає увагу на низку прогалин і суперечностей у правовому полі: не сформульовано поняття "правоохоронні органи", "правоохоронні органи спеціального призначення" і "формування держави", відсутнє однозначне розуміння відмінностей органів держави від формувань держави та правоохоронних формувань від військових, сутності військової й правоохоронної діяльності, співвідношення діяльності й дій, сутності службової, службово-бойової, бойової діяльності військових і правоохоронних формувань держави [1, 3-4]. Це суттєво ускладнює розуміння форм і методів їх дій, питань планування, підготовки й забезпечення тощо. Натомість на службово-бойову діяльність правоохоронних органів і військових формувань прямо впливає правоохоронний характер завдань, що актуалізує питання про систематизацію знань у сфері службово-бойової діяльності.

Вважаємо слушними висновки В.Т. Болотникова, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, О.В. Копана, В.А. Лаптія, М.Б. Саакяна, Р.Ю. Янчилика та ін., які розподіляють діяльність ОВС на оперативну-службову (у повсякденних, звичайних умовах) і службово-бойову (у надзвичайних умовах). Саме службово-бойова діяльність ОВС, як одного із суб'єктів сил охорони правопорядку, набуває особливої актуальності й значущості при виникненні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій різної генези.

Так, ще в 1988 р. Р.Ю. Янчилик і В.Т. Болотников справедливо зазначали, що в сукупності функції ОВС складають службову й бойову діяльність. При цьому службова діяльність - це повсякденне виконання особовим складом усіх структурних підрозділів системи МВС функціональних обов'язків; вона здійснюється відповідно до нормативних актів, наказів, розпоряджень і вказівок, що регламентують їх діяльність. Бойова діяльність - це виконання нарядами й підрозділами ОВС спеціальних завдань по боротьбі з озброєними злочинцями й утвореннями ними групами, а також для виконання інших дій, пов'язаних із застосуванням зброї та спеціальних засобів. При цьому реалізація бойової діяльності забезпечується високою організованою готовністю ОВС, необхідність підтримання якої спричиняє вагомий вплив на завдання, зміст, організацію й методику навчання всього особового складу [2, 6]. Водночас здійснення бойової діяльності безпосередньо залежить від оперативної обстановки, всі форми якої перебувають у тісному взаємозв'язку. Так, несення бойової служби в умовах, що змінюються, може перетворитися на вирішення оперативно-тактичних завдань, які є найскладнішою формою діяльності ОВС. Це пояснюється тим, що проведення відповідних спеціальних операцій (дій чи заходів) потребує залучення значної кількості сил і засобів, саме тому особливого значення набуває організація управління та взаємодії між ними. Для вирішення оперативно-тактичних завдань утворюються окремі наряди, підрозділи й групи (групи бойового порядку), залучаються апарати оперативної служби, добровільні народні дружини й інші громадські формування [2, 6-7]. На нашу думку, відповідно до сутності й змісту оперативно-тактичних завдань, які описують Р.Ю. Янчилик і В.Т. Болотников, маються на увазі саме службово-бойові завдання ОВС.

Підкреслимо, що історичний розвиток держави зумовив виокремлення поліцейського аспекту її діяльності, що спричинено прагненням до впорядкування суспільних відносин з метою забезпечення правопорядку й безпеки громадян, створення належних умов для реалізації кожним з них суб'єктивних прав і свобод. Відповідно, одним з найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи, суб'єкти якої наділені повноваженнями застосування легітимного примусу при охороні суспільного блага та протидії існуючим загрозам (небезпекам).

У сучасних реаліях державотворення в незалежній Україні особливого значення набуває становлення й розбудова ОВС, здатних оперативно вирішувати назрілі соціально-економічні та інші проблеми. До таких проблем, безумовно, крім тяжких злочинів підвищеної суспільної небезпеки, також необхідно віднести стихійні лиха, різного роду аварії, катастрофи, вибухи, епідемії, епізоотії, епіфітотії тощо. Все це створює надзвичайну обстановку із самими різними за складністю локалізації ситуаційми, що викликають особливі умови, вносять відповідні ускладнення й напругу до діяльності ОВС, відвертають

їх увагу від поточної роботи, вимагають використання значних сил і засобів, пошуку їх резервів, удосконалення й значної активізації всієї оперативно-службової діяльності, термінового відпрацювання нових, тактично й організаційно вивірених прийомів і методів управління на всіх рівнях відомчої ієрархії [3, 3].

Безумовно, здійснення процесу управління ОВС за особливих умов залежить від причин їх виникнення, розповсюдженості, наслідків і завдань, що потрібно виконати [4, 76]. МВС України постійно вживає заходи щодо вдосконалення діяльності ОВС в таких умовах: проводяться командно-штабні (тактико-спеціальні) навчання, організовуються науково-практичні конференції, семінари та круглі столи з проблемних питань охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, розроблено численні рекомендації щодо організації підготовки особового складу до дій у цих умовах тощо. Втім, проблема залишається актуальною, оскільки на практиці постійно відбуваються зміни в рядовому й начальницькому складі, а під час виконання типових планів діяльності ОВС за особливих умов залишається багато недоликів, змінюються й самі причини, що можуть викликати названі умови служби.

На думку О.М. Бандурки, особливі умови можуть викликатися соціальними явищами суто кримінального характеру, якими можуть бути дії озброєних злочинців, втеча групи особливо небезпечних злочинців, захоплення заручників, повітряного чи морського транспортного судна, масові безладдя в громадських місцях, непокоря й дезорганізація роботи в установах виконання покарань та ін., а також явищами соціального життя некриміногенного характеру, якими є масові неорганізовані виступи самодіяльних організацій, масові політичні, спортивні, культурні та інші заходи, що дестабілізують громадський порядок на певній території чи в цілому населеному пункті. Крім явищ соціальних до виникнення екстремальних ситуацій, що охоплюються поняттям особливих умов, можуть призвести також аномальні явища: 1) природного характеру з тяжкими наслідками (повінь, землетрус, обвали й зсуви, буревії, смерчі, урагани, снігові замети й лавини, ожеледиця, масові лісові, торф'яні, степові та інші пожежі); 2) біологічного характеру (епідемії, епізоотії, масові отруєння, розповсюдження шкідників сільськогосподарського та лісового господарства, що мають характер стихійного лиха); 3) техногенного походження (катастрофи, великі аварії, пожежі на підприємствах і в житлових масивах, вибухи на хімічних підприємствах, газо-нафтопроводах та ін.) [5, 346-347].

Особливі умови виникають також під час забезпечення правових режимів надзвичайного й воєнного стану, коли ОВС виконують специфічні завдання у сфері територіальної оборони й цивільного захисту, мобілізації та мобілізаційної підготовки, а також за деяких інших ситуацій. При цьому успішне виконання службових завдань досягається шляхом застосування комплексних заходів з охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю й безпосередньо залежить від організації управління силами й засобами ОВС.

Втім, аналіз чинних нормативних актів, що регламентують діяльність міліції, а також спеціальної наукової літератури вказує на те, що на сьогодні відсутня єдина термінологія, у дефініціях "особливі умови", "надзвичайні умови", "екстремальні умови", "кризові ситуації", "ускладнена оперативна обстановка" та "виняткові умови" може міститися як відмінний, так і аналогічний зміст,

на що, зокрема, звертає увагу і Ю.В. Дубко [6, 215-216]. Такі суперечності зумовлені відсутністю загального підходу до ознак і рис, притаманних цим поняттям і явищам.

На нашу думку, найширше тлумачення особливих умов навів А.Ф. Майдиків: "Поняття "особливі умови" для ОВС є більш містким і включає в себе як зміст, так і форму свого вираження. Воно не обмежується характеристикою обстановки, що виникає в результаті природних, техногенних і екологічних явищ, а включає до свого складу більш широке коло обставин соціального характеру. Крім того, це поняття відображає головні відмінні особливості названих умов - те, що характерно в цьому випадку для діяльності ОВС. Тобто, це особливий правовий режим, створення тимчасових організаційно-штатних структур, залучення додаткових сил і засобів, а також створення нової системи управління і зв'язку, проведення в ряді випадків спеціальних операцій" [7, 11].

В.А. Лаптії вважає, що особливі умови для ОВС - це вкрай необхідна потреба здійснення додаткових, на рівні законодавчих і виконавчих органів державної влади, заходів правового, організаційного, тактичного й іншого характеру, їхнього ресурсного забезпечення для того, щоб у найкоротший час і з найменшою шкодою нормалізувати надзвичайну обстановку. При вирішенні цих питань вимагається: спеціальне нормативне регулювання й розподіл повноважень; установа спеціального правового режиму; створення нових структурних утворень; залучення додаткових сил і засобів; формування більш досконалих систем спеціального управління й зв'язку; проведення спеціальних операцій (дій чи заходів)" [8, 63]. При цьому до особливих умов можна віднести надзвичайні ситуації, викликані природними (стихійне лихо) або біологічними (епідемія, епізоотія) факторами. До складних же умов належать надзвичайні ситуації, зумовлені явищами соціального або техногенного походження; у свою чергу складні умови поділяються на дві групи: пов'язані зі злочинністю й непов'язані з нею. Складні умови, що пов'язані зі злочинністю, виникають під час масових безладів, розшуку й затримання озброєних злочинців, угоні або спробі угону повітряного судна й т. п. З іншого боку, складні умови, що непов'язані зі скоєнням злочинів, можуть виникнути, наприклад, при масових заходах, транспортних і виробничих катастрофах тощо [9, 4-5]. Втім, з цією позицією можна погодитися лише частково.

Ми дотримуємося думки О.П. Коренева, який вважає, що поняття "особливі умови" для ОВС містке й вміщує в собі не лише зміст, а й форму відбиття. Воно не обмежується характеристикою обстановки, що виникає в результаті природних, техногенних і екологічних явищ, бо містить більш широке коло обставин соціального характеру. Крім того, це поняття відбиває головні специфічні особливості таких умов, тобто те, що характерно в цьому випадку для діяльності ОВС. Зокрема, особливий правовий режим, утворення тимчасових організаційно-штатних структур, залучення додаткових сил і засобів, а також створення нової системи управління та зв'язку, проведення в низці випадків спеціальних операцій [10, 354].

Дії ОВС з припинення або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у багатьох випадках зумовлені їх характером. В одних (стихійне лихо, епідемії, епізоотії, великі катастрофи й т. ін.) ОВС виступають переважно виконавцями рішень вищих органів управління або надзвичайних і державних комісій, в інших (масові безлади, розшук й затримання озброєних злочинців тощо) - вони є безпосередніми організаторами й виконавцями при-

пинення чи ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Натомість, на нашу думку, завдання з розшуку й затримання озброєних та інших злочинців, які становлять підвищену суспільну небезпеку, ліквідації масових заворушень, протидії терористичним актам тощо належать саме до особливих умов, оскільки саме за них виникають підстави для проведення відповідних спеціальних операцій. У цьому контексті заслуговує на увагу точка зору Ю.В. Дубка, на думку якого, при виникненні особливих умов, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями криміногенного характеру, управління ОВС набуває ще більшої специфіки. Такі ситуації вимагають, як правило, проведення операції, у ході якої можливі спеціальні бойові дії. Умови для досягнення мети під час проведення таких дій принципово інші, ніж у повсякденній оперативно-службовій діяльності [11, 46]. Це пов'язано з тим, що, наприклад, озброєні злочинці, не маючи можливості втекти, можуть намагатися знищити членів штурмової групи, захопити заручників з числа працівників міліції. Отже, зміст особливих умов утворюють специфічна оперативна обстановка й реагування на неї, що виражається в переході на оперативно-бойову організацію та подальші дії з локалізації й ліквідації наслідків надзвичайної події (обстановки). Особливі умови для ОВС являють тимчасовий перехід в особливій оперативній обстановці до оперативно-бойової організації з метою проведення операцій (чи серії операцій) і для локалізації особливих умов, надзвичайної ситуації або запобігання їх виникненню. Такі умови можуть супроводжуватися встановленням спеціального адміністративно-правового режиму на основі постанови повноважного суб'єкта державної влади (наприклад, режим проведення антитерористичної операції) або тимчасовими правообмеженнями, до яких удаються в подібних випадках ОВС та їх працівники на підставі Закону України "Про міліцію" [12].

Що стосується завдань ОВС за особливих умов, то за цілеспрямованістю дій їх можна поділити на дві групи: забезпечення громадської безпеки й боротьби зі злочинністю; рятування населення (захист життя і здоров'я), майна всіх форм власності, що піддається небезпеці. До першої групи відноситься посилення охорони особливо важливих об'єктів, місць утримання заарештованих, засуджених, місць зберігання зброї, припинення можливих дій злочинних груп та інших антигромадських елементів, попередження підпалів, загорань, дорожньо-транспортних пригод і т. ін., тобто йдеться про посилений варіант несення служби або умови для здійснення службово-бойової діяльності ОВС. Виконання другої групи завдань (спеціальних) передбачає, разом з виконанням звичайних поточних функцій, надання допомоги постраждалим, евакуацію населення, реєстрацію загиблих, пізнання трупів, охорону обсерваторів, догляд, широку роз'яснювальну роботу серед населення з метою запобігання паніки тощо [13, 24].

Слушно зауважує В.А. Лаптії, що для успішного виконання зазначених груп завдань ОВС повинні: по-перше, безперервно отримувати вичерпну інформацію про стан оперативної обстановки; по-друге, забезпечити високу бойову готовність, швидке маневрування силами й засобами, оперативність і якість рішень, що приймаються (а це залежить переважно від ретельної підготовки до дій в особливих умовах) [9, 5-6]. За особливих умов діяльності ОВС зростає й управлінська роль начальників і командирів усіх рангів, їх оперативних штабів і робочих апаратів, діяльність яких спрямована на своєчасне й повне

здійснення заходів з: посилення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, зміцнення законності, активізації боротьби зі злочинністю. Це досягається завдяки таким принципам, як: законність, верховенство права; єдиноначальність, централізоване управління з передачі підлеглим ініціативи в разі виконання поставлених завдань; комплексність використання сил і засобів; упевненість і наполегливість у процесі реалізації намічених планів; оперативне й гнучке реагування на зміни оперативної й надзвичайної обстановки; персональна відповідальність начальників і командирів за рішення, що приймаються, і результати їх виконання. Так само управління як наука висуває до командирів і начальників певні вимоги - стійкість, безперервність, оперативність, постійність, - які характеризують їх: психічну й розумову діяльність; організаційну діяльність із забезпечення управління; технічну складову діяльності, направлену на забезпечення психічної, розумової й організаційної сторони управління [3, 4].

Отже, національні інтереси України у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й боротьби зі злочинністю вимагають консолідації зусиль суспільства й держави, вироблення комплексних заходів правового, соціального й іншого характеру для ефективного припинення злочинів і правопорушень, забезпечення захисту громадян, суспільства й держави від протиправних посягань, утворення системи контролю за рівнем злочинності.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що в особливих умовах надзвичайно ускладнюється оперативна обстановка, яка вимагає від ОВС зовсім інших прийомів і методів вирішення оперативно-службових завдань, підвищення якості управління, посилення матеріально-технічного забезпечення та ін. Саме тому виняткового значення набувають рівень дисципліни й організованості, належний стан зв'язку й обміну інформацією, здатність до мобілізації усіх сил і засобів, забезпечення щільної взаємодії з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськістю тощо. Професіоналізм, оперативність, організованість, цілеспрямованість, скоординованість і рішучість дій у рамках чинного законодавства забезпечуватимуть ефективність зусиль ОВС в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки в разі ускладнення оперативної обстановки.

Відтак, ефективність управління силами й засобами ОВС безпосередньо залежить від того, наскільки широко використовуються передовий національний чи зарубіжний досвід службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, контрольні й наглядові важелі уповноважених органів у цій сфері, а також рівня підготовленості особового складу до виконання відповідних службово-бойових завдань. Саме тому нормативно-правові засади службово-бойової діяльності спеціальних

підрозділів ОВС потребують постійного моніторингу та подальшого наукового супроводу.

#### Література

1. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань / Авт.-уклад. Шмаков О.М. - 5-те вид., переробл. і доповн. - Х.: Акад. ВВ МВС України, 2009. - 518 с.
2. Янчилик Р.Ю. Организация и проведение оперативно-тактических учений в органах внутренних дел: учеб. пособ. - Мн.: МВШ МВД СССР, 1988. - 96 с.
3. Лаптії В.А. Система управління органами внутрішніх справ в особливих умовах: Теоретичні та практичні проблеми. - К.: РВВ МВС України, 1997. - 136 с.
4. Оболенський Ю.Б. Про деякі питання щодо організації основ та порядку управління спеціальними операціями // Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградськ. юрид. ін-ту ХНУВС: Зб. наук. пр. - 2006. - № 1. - С. 76-79.
5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. - Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. - 480 с.
6. Дубко Ю.В. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах: монографія / За ред. О.М. Бандурки. - Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. - 776 с.
7. Майдыков А.Ф. Проблемы научного управления органами внутренних дел в особых условиях. // Совершенствование управления ОВД в особых условиях. Труды Акад. МВД СССР. - М., 1991. - С. 7-18.
8. Лаптії В.А. Понятие чрезвычайной обстановки и особых условий для деятельности органов внутренних дел / Бюллетень МВД Украины по обмену опытом работы органов внутренних дел. - 1994. - № 113/114. - С. 61-63.
9. Лаптії В.А. Порядок дій співробітників органів внутрішніх справ в екстремальних умовах: метод. рекомендації. - К.: Українська акад. внутр. справ, 1996. - 28 с.
10. Основы управления в органах внутренних дел: учеб. - Изд-е 4-е / Под ред. А.П. Коренева. - М.: Московск. акад. МВД РФ; ЦЮЛ "Щит", 2001. - 396 с.
11. Дубко Ю.В. Система управління органами внутрішніх справ в особливих умовах // Бюлетень з обміну досвідом роботи. - 2001. - № 131. - С. 46-50.
12. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.
13. Бірюков В.П. Нормативно-правові засади проведення спеціальних операцій "Сирена" та "Грім": Дис... канд. юрид. наук: 21.07.05; МВС України, Кримськ. юрид. ін-т ОДУВС. - Сімферополь, 2011. - 236 с.

Смоліна М.М.,  
заступник начальника сектора дільничних інспекторів  
міліції Центрального РВ Сімферопольського МУ ГУМВС  
України в Автономній Республіці Крим  
Надійшла до редакції 21.11.2012