

наука. - 2011. - № 2. - С. 150-154.

4. REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>

5. Кучук А.М. Правовий поліцентризм і розуміння права / А.М. Кучук // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ - 2010. - № 3. - С. 105-111.

6. Рішення Європейського суду у справі “Волохи проти України” від 2 листопада 2006 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/basedt/ua-qmproqr.htm>.

7. Теорія держави і права: навч. посібник / Кол. авт; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, доц. Ю.А. Ведерніков. - Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. - 598 с.

8. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 “теорія управління; адміні-

стративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.С. Літошенко; Київ. нац. екон. ун-т. - К., 2005. - 21 с.

9. Конспект лекцій з Адміністративного права. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>

Черкасов Ю.Е.

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінально правових дисциплін*

Дніпропетровського гуманітарного університету

Корнієнко М.В.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності та економічної безпеки
Одеського державного університету внутрішніх справ*

Надійшла до редакції: 07. 12. 2012

УДК 342.951:35.088 (477)

СЛУЖБОВО-БОЙОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ (ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ)

Яровий С. А.

Розбудова незалежної, демократичної, правової держави нерозривно пов'язана з подальшим удосконаленням механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина, законних інтересів суспільства й держави. Раптові зміни й ускладнення оперативної обстановки, що викликані надзвичайними ситуаціями соціального, природного, техногенного чи воєнного походження, порушують звичайний ритм життєдіяльності населення, створюють реальну загрозу життю й здоров'ю великої кількості людей, дезорганізують роботу транспорту й зв'язку, промисловості, завдають значної матеріальної шкоди суспільству та спричиняють інші негативні наслідки. Все це загострює соціальну напруженість у суспільстві, сприяє зростанню злочинності та інших антигромадських проявів.

Сьогодні внутрішні війська МВС України (далі - внутрішні війська) входять до системи Міністерства й призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку. Відповідно, основними завданнями внутрішніх військ є:

- охорона й оборона важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України;
- супроводження спеціальних вантажів;
- здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються;
- конвоювання заарештованих і засуджених;
- охорона обвинувачених під час судового процесу;
- переслідування й затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варті;
- участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю;
- участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються;
- охорона дипломатичних представництв і консуль-

© С.А. Яровий 2013

ських установ іноземних держав на території України [1].

Підкреслимо, що цей перелік завдань внутрішніх військ є вичерпним - відповідно до ст. 2 Закону України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” забороняється використання внутрішніх військ для виконання завдань, не передбачених цим Законом [1].

Під час розвитку наукової спеціальності 21.07.05 - “Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку” такі напрями діяльності внутрішніх військ отримали назву *службово-бойові завдання*, а відповідні заходи щодо організації їх виконання - *службово-бойова діяльність*. Відтак, на відміну від органів внутрішніх справ, службово-бойова діяльність внутрішніх військ здійснюється на постійній основі, регулярно, як у плановому, так і позаплановому порядку.

Окремі питання діяльності сил охорони правопорядку в разі ускладнення оперативної обстановки висвітлені в наукових працях М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, В.В. Конопліова, М.В. Корнієнка, С.О. Кузнеченка, В.А. Лаптія, В.М. Плішкіна, М.Б. Саакяна та ін. Службово-бойова діяльність певних військових формувань і правоохоронних органів розглядалась І.О. Кириченком, В.В. Крутовим, О.М. Крюковом, В.К. Майбородою, О.М. Морозовим, Б.М. Олексійком, Л.М. Пелепейченком, С.Т. Полтораком, О.В. Тімченком, О.М. Шмаковим тощо. Проте питання щодо з'ясування сутності й особливостей методологічних засад службово-бойової діяльності внутрішніх військ в існуючих наукових працях ще не знайшло належного відбиття.

Разом з цим, процес оптимізації службово-бойової діяльності внутрішніх військ, що триває останні роки, становить інтерес не тільки для науковців, а й для голови держави, Міністра внутрішніх справ України та командувача внутрішніх військ. Зокрема, під час реформування цього військового формування планується вирішити

деякі проблемні питання, включаючи нестачу досвіду у сферах, що пов'язані з участю в спеціальних операціях і реформуванням, набором і утриманням персоналу, неадекватними умовами роботи й життя, застарілим озброєнням і технікою, невиконаними роботами щодо утримання та модернізації інфраструктури, обмеження в підготовці та відсутністю сучасних навчальних об'єктів. Також необхідно вдосконалити тилову систему для підвищення рентабельності, однак фінансових ресурсів, які необхідні для вирішення цих проблем і перетворення цього військового формування, яке на сьогодні частково укомплектовано військовослужбовцями строкової служби, у повністю укомплектоване, відповідно підготовлене та оснащене професійне формування, недостатньо.

Отже, метою статті є розкриття змісту загальнотеоретичних засад службово-бойової діяльності внутрішніх військ, а також вироблення пропозицій і рекомендацій щодо підвищення її ефективності.

Надзвичайні ситуації певної генези створюють особливі (екстремальні, специфічні, надзвичайні, екстраординарні) умови для життя суспільства й діяльності органів публічної адміністрації. Ускладнюючи процес управління, ці умови вимагають спеціального нормативно-правового, організаційного й матеріально-технічного забезпечення, потребують створення нових нехарактерних для повсякденної діяльності управлінських структур. Імовірність виникнення явищ, що створюють особливі умови діяльності внутрішніх військ, досить висока й у близькому майбутньому не зменшиться. Так, деякі регіони нашої держави знаходяться в сейсмічних зонах, зонах паводків, обвалів, зсувів, сходів сніжних лавин тощо; зростаюча міграція населення веде до підвищення ризиків виникнення епідемій, епізоотій, епіфітотій; критичний стан промислової, енергетичної й транспортної інфраструктури зумовлює можливість виникнення аварій, вибухів і пожеж, інших техногенних катастроф. Крім того, з'являються нові, раніше невідомі в Україні види злочинів, у тому числі терористичної (екстремістської) спрямованості, пов'язані з використанням і застосуванням вогнепальної зброї, вибухових пристроїв і вибухових речовин, зброї масового ураження, захопленням заручників тощо.

Зазвичай під службово-бойовою діяльністю сил охорони правопорядку розуміється окремий вид правоохоронної діяльності, що проводиться за певними принципами з метою забезпечення внутрішньої безпеки держави й полягає у виконанні правоохоронних завдань переважно через їх службову діяльність правоохоронними методами, а в разі загострення обстановки - й військовими методами [2, 9].

Проте службово-бойова діяльність певних військових формувань і правоохоронних органів має відповідну специфіку. Так, службово-бойова діяльність органів і формувань, що беруть участь у забезпеченні прикордонної безпеки, є сукупністю безперервних, активних, узгоджених і взаємопов'язаних за місцем і часом військових дій, прикордонно-представницьких, інформаційно-аналітичних, кримінально-процесуальних і адміністративно-процесуальних заходів, що здійснюються військами й органами на державному кордоні, у прикордонних районах, зонах відповідальності та пунктах пропуску через державний кордон, а також морському прикордонному просторі. Така діяльність залежно від характеру виконуваних службово-бойових завдань, масштабів застосування сил і засобів, конкретних умов

обстановки може здійснюватися у формі прикордонної служби (основна форма), прикордонного пошуку, спеціальних і бойових дій, прикордонної операції. Основним способом службово-бойової діяльності є одночасне застосування комплексу різнорядних сил і засобів та послідовне їх нарощування на загрозованих напрямках з метою своєчасного викриття й рішучого припинення будь-яких протиправних дій, що посягають на режими, встановлені на державному кордоні та в морському прикордонному просторі [3].

У свою чергу, службово-бойова діяльність внутрішніх військ - загальна назва, яка віддзеркалює характер діяльності внутрішніх військ на відміну від бойової діяльності Збройних Сил України. Підкреслимо, що, незважаючи на широку поширеність терміну "*службово-бойова діяльність внутрішніх військ*", у підзаконних нормативно-правових актах і серед широкого загалу наукових кіл, він, як і аналогічна діяльність ОВС, не закріплений у жодному із законодавчих актів України.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про Збройні Сили України", останні є військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави й підводного простору в межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [4]. Отже, Збройні Сили України призначені для ведення воєнних (бойових) дій у воєнний час; у мирний час вони частиною своїх сил несуть бойове чергування, а основними силами здійснюють заходи щодо підготовки до воєнних (бойових) дій, основним змістом якої є бойова (оперативна) підготовка військ (сил).

На відміну від Збройних Сил України внутрішні війська основними силами в мирний час навіть у звичайній оперативній обстановці виконують службово-бойові завдання в спосіб бойової служби в плановому, регулярному порядку й посилюють службово-бойову діяльність у разі ускладнення оперативної обстановки [5, 383]. Службово-бойова діяльність здійснюється в межах чинного законодавства підрозділами, частинами й з'єднаннями (та їх військовими нарядами, зведеними загонами тощо) внутрішніх військ у взаємодії з ОВС, іншими державними й військовими органами або самостійно з використанням зброї, спеціальної техніки, засобів забезпечення (інженерної техніки, засобів охорони). Така діяльність складається із заходів (дій) щодо службово-бойового застосування формувань внутрішніх військ і заходів, які проводяться органами управління внутрішніх військ з метою всебічного забезпечення таких формувань.

На слухну думку О.М. Шакова, до видів службово-бойової діяльності внутрішніх військ можна віднести такі, як: охорона державних об'єктів (атомних електростанцій, спеціальних вантажів, дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав, підсудних під час судових засідань); охорона громадського порядку; забезпечення громадської безпеки під час масових заходів і заворушень; конвоювання (засуджених і підсудних під час судового процесу, порушників, затриманих під час проведення масових, режимних і карантинних заходів, екстрадиція осіб за межі країни); підтримання правового режиму надзвичайного стану; територіальна оборона (оборона об'єктів, комунікацій у

воєнний час), підтримання правового режиму воєнного стану; участь в операціях Збройних Сил України [5, 384]. Ця діяльність може здійснюватися:

а) у повсякденній діяльності в таких формах, як: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба;

б) у разі ускладнення оперативної обстановки в таких формах, як: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба; спеціальні дії; режимно-карантинна служба; режимно-комендантська служба;

в) у воєнний час у таких формах, як: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба; режимно-комендантська служба; спеціальні дії; бойові дії.

Узагальнюючи викладене, О.М. Шамаков доходить висновків, що службово-бойова діяльність внутрішніх військ полягає в профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних і спеціальних (і навіть бойових) діях, які проводяться підрозділами, військовими частинами й з'єднаннями внутрішніх військ, що спрямовані на забезпечення конституційного ладу держави, захист державної влади від спроби її зміни або захоплення шляхом насильства під час кризових ситуацій соціального характеру; забезпечення громадської безпеки; охорону й оборону важливих державних об'єктів, атомних електростанцій, спеціальних вантажів; охорону дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав; конвоювання засуджених і підсудних під час судового процесу, екстрадицію осіб за межі країни; знешкодження (ліквідацію) озброєних злочинців, терористів, бойовиків незаконних збройних формувань; звільнення заручників, транспортних засобів, об'єктів населених пунктів; боротьбу з диверсійно-терористичними, диверсійно-розвідувальними групами, десантами противника у воєнний час [5, 383-384]. Але, враховуючи останні зміни в чинному законодавстві (зокрема прийняття в новій редакції Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, Кримінального процесуального кодексу України та ін.), погодитися із запропонованим формулюванням можна лише частково.

Поділяємо висновки О.В. Шевченка, який вважає, що до сил охорони правопорядку належать правоохоронні органи спеціального призначення (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України), правоохоронний орган (ОВС України), спеціальне правоохоронне (Військова служба правопорядку в Збройних Силах України) і військове формування (внутрішні війська) [6, 8-9]. Отже, внутрішні війська є єдиним військовим формуванням у складі сил охорони правопорядку.

Далі зупинимось на понятті “військове формування”. Так, у Законі України “Про основи національної безпеки України” неодноразово вживається словосполучення “військові формування”, однак визначено лише поняття “Воєнна організація держави” як сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства й безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз [7]. Втім, надаючи перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки, законодавець в абзаци 11 ст. 4 цього Закону фактично відносить правоохоронні органи спеціального призначення (Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України) до військових формувань. На нашу думку, зазначені суперечності й прогалини є

суттєвими упущеннями в нормативно-правовому забезпеченні не тільки службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, а й усієї державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності.

Аналогічні недоліки й прорахунки допущені й у Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. Однак *Воєнна організація держави* вже визначена як охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції й законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства й відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз [8]. Це також підтверджує наші висновки про відсутність системності й комплексності підходів при формуванні законодавства у сфері захисту національних інтересів України.

Відповідно до Закону України “Про оборону України” *військове формування* - це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями й призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності й національних інтересів, територіальної цілісності й недоторканності в разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій [9]. Тобто в цьому разі йдеться переважно про запобігання й реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру.

Утім, діяльність внутрішніх військ має певну специфіку, оскільки це військове формування входить до складу МВС України - центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Основним завданням МВС України є формування й забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, власності, інтересів суспільства й держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [10]. Відтак, специфіка діяльності Міністерства, його пріоритетні завдання щодо забезпечення громадської безпеки й охорони громадського порядку накладає відбиток і на відповідну діяльність внутрішніх військ.

Саме тому керівництвом держави неодноразово порушувалися питання щодо перетворення внутрішніх військ у невійськове формування з правоохоронними завданнями й функціями (з метою звільнення МВС України від виконання невластивих функцій) [11]. Такі напрями реформування діяльності внутрішніх військ базувалися на підтриманні адекватної правоохоронної можливості, яка мала надати Україні можливість: забезпечувати закон і порядок; захист важливих державних об'єктів; боротьбу з тероризмом, екстремізмом і недемократичними формами сепаратизму; забезпечити безпеку при проведенні судових процесів, а також при супроводженні особливо важливих вантажів; забезпечити підтримку

відповідним структурам України під час проведення спеціальних операцій (дій, заходів) по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій соціального характеру; надання допомоги відповідним структурам під час стихійних лих і техногенних катастроф тощо. Крім цього, пропонува-лося, що внутрішні війська забезпечуватимуть участь у міжнародних миротворчих операціях, а після оголошення війни - підсилюватимуть Збройні Сили України для вико-нання завдань щодо територіальної оборони.

Але вказаний напрямок подальшого розвитку вну-трішніх військ виявився нежиттєздатним. Сьогодні пе-редбачається реформувати внутрішні війська у військове формування, на яке покладатиметься забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку, а також виконання інших завдань, що вимагають постій-ної оперативної готовності та підвищеної мобільності. Зокрема: забезпечення захисту конституційного ладу та державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства; забезпечення громадської безпеки й участь в охороні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, забезпеченні особистої безпеки громадян, охороні їх прав і свобод, законних інтересів; здійснення спеціальної охорони; охорона дипломатичних представ-ництв, консульських установ іноземних держав і пред-ставництв міжнародних організацій в Україні; здійснення заходів, пов'язаних з припиненням діяльності не перед-бачених законом воєнізованих або збройних формувань; конвоювання осіб, узятих під варту, підсудних, осіб, засуджених до позбавлення волі, до апеляційних судів, військових місцевих судів, Касаційного суду України та Верховного Суду України й охорона їх під час судового засідання; переслідування й затримання осіб, узятих під варту, підсудних і осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варті; охорона й оборона центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України; здійснення заходів, пов'язаних з припи-ненням терористичної діяльності, масових заворушень.

Крім того, внутрішні війська братимуть участь у: бо-ротьбі зі злочинністю, захисті життя, здоров'я, охороні прав і свобод людини й громадянина, захисті власності, інтересів суспільства та держави від протиправних по-сягань; забезпеченні охорони учасників кримінального судочинства та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, Касаційного суду України; ліквідації масових заворушень, проявів групової непокори в устано-вах виконання покарань і слідчих ізоляторах; здійсненні заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану; забезпе-ченні спільно з уповноваженими державними органами охорони навколишнього природного середовища, при-родних ресурсів і ліквідації будь-яких протизаконних дій, які порушують природоохоронне законодавство [12].

Отже, розбудова громадянського суспільства в Україні зумовлює необхідність переорієнтації підходу до охорони громадського порядку та боротьби зі злочин-ністю, зміщення акценту в діяльності внутрішніх військ на забезпечення громадської безпеки в цих умовах, вжиття задля цього заходів превентивного характеру. Службово-бойова діяльність внутрішніх військ полягає в організаційних, спеціальних, профілактичних, охоронних і режимних діях (заходах), що проводяться з метою: охо-рони й оборони важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного й військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; здійснен-ня пропускового режиму на об'єктах, що охороняються;

конвоювання заарештованих і засуджених; охорони об-винувачених під час судового процесу; переслідування й затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варті; участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю; участі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються; охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України. А з ура-хуванням необхідності прийняття Статуту бойової служби внутрішніх військ МВС України нормативно-правові та ор-ганізаційно-тактичні засади службово-бойової діяльності внутрішніх військ потребують подальшого моніторингу та наукового супроводження.

Література

1. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 29. - Ст. 397.
2. Кириченко І.О. Шляхи вдосконалювання наукового супроводу службово-бойової діяльності сил охорони пра-вопорядку / І.О. Кириченко, В.Ю. Богданович, В.В. Кру-тов та ін. // Честь і закон. - 2009. - № 1. - С. 3-23.
3. Пограничный словарь [Электронный ресурс]. - Ре-жим доступа: http://border.academic.ru/1140/Служебно-боевая_деятельность.
4. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 108.
5. Шмаков О. М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань / - 5-те вид., переробл. і доповн. - Х.: Акад. ВВ МВС України, 2009. - 518 с.
6. Шевченко О.В. Службово-бойова діяльність пра-воохоронних органів спеціального призначення: дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.05 / МВС України, Одеськ. держ. ун-т внутр. справ. - Одеса, 2013. - 230 с.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Вер-ховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєн-ною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 366.
9. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 106.
10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісн. України. - 2011. - № 29. - Ст. 1222.
11. Про питання щодо перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування: Указ Президента України від 18 серп. 2003 р. № 863/2003 // Офіційний вісн. України. - 2003. - № 34. - Ст. 1813.
12. Концепція розвитку внутрішніх військ МВС України на період до 2015 року: Затверджено наказом Міністер-ства внутрішніх справ України від 29 листоп. 2006 р. № 1167. - К.: РВВ МВС України, 2006. - 9 с.

Яровий С.А.

здобувач кафедри тактико-спеціальної та вогневої підготовки факультету підготовки фахівців транспортної міліції Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 12.12. 2012