

УДК 356.0 + 351.746

Пустовіт Валерій Аркадійович —
науковий співробітник Міжвідомчого
науково-дослідного центру з проблем
боротьби з організованою злочинністю
при РНБО України

Окремі аспекти реформування внутрішніх військ МВС України

У статті на основі аналізу досвіду діяльності внутрішніх військ та аналогічних структур зарубіжних країн пропонуються шляхи реформування внутрішніх військ МВС України.

Ключові слова: внутрішні війська, реформування, законність, правопорядок, правоохоронні органи, спеціальні військові формування.

Зміцнення національної безпеки, законності й правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю тісно пов'язані з реформуванням державного виконавчого апарату і, зокрема, правоохоронних органів та спеціальних військових формувань, насамперед, щодо вдосконалення нормативно-правового забезпеченні їх діяльності.

Роль і значення спеціальних військових формувань у попередженні та припиненні правопорушень, як свідчить історичний досвід, зростає в екстремальних і надзвичайних умовах, а саме під час війн чи воєнних конфліктів, проявів тероризму, зростання етнонаціональних і міжнаціональних конфліктів, техногенних катастроф, виникнення епідемій, епізоотій тощо.

Особлива роль у таких умовах належить внутрішнім військам МВС України. Виступаючи в ролі стабілізуючого фактора, поряд з іншими військовими формуванням і органами охорони правопорядку, вони покликані протистояти кримінальним та екстремістським проявам у суспільстві.

Внутрішні війська були створені Законом України від 26 березня 1992 № 2235-ХІІ “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” на базі розташованих на території України підрозділів внутрішніх військ МВС СРСР і відтворюють їх функції в системі безпеки та оборони держави [1].

© В. А. Пустовіт, 2009

Цим Законом визначаються статус, функції та основні завдання внутрішніх військ. Відповідно до нього, внутрішні війська “входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об’єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, охорони установ виконання покарань і лікувально-трудова установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю” (ст. 1) [1].

Статус внутрішніх військ, як військового формування, визначається такими вимогами зазначеного Закону: “Внутрішні війська складаються із з’єднань, військових частин і підрозділів по охороні важливих державних об’єктів” (ч. 1 ст. 7), “військовослужбовці внутрішніх військ приймають Військову присягу, мають єдині для Збройних Сил України військові звання і знаки розрізнення” (ч. 3 ст. 8) [1].

Це цілком узгоджується з визначенням військового формування у Законі України від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ “Про оборону України”, згідно з яким “військове формування — створена відповідно до законодавства України сукупність військових об’єднань, з’єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій” (ч. 13 ст. 1) [2].

Таким чином, сам факт існування Закону України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” робить ці війська законним військовим формуванням у складі МВС України.

Окрім цього Закону, діяльність внутрішніх військ, як військового формування, регулюється низкою інших законів та нормативно-правових актів.

По-перше, на внутрішні війська поширюється дія законів, що мають універсальне застосування до всіх військових формувань. Основним серед них є Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, а також інші загальні статuti: Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, Стройовий статут Збройних Сил України. Усі вони містять у преамбулі норму, згідно з якою їх дія поширюється, у тому числі й на внутрішні війська [3].

По-друге, діяльність внутрішніх військ регулюють закони, що встановлюють правовідносини у сфері національної безпеки та оборони. Перш за все, це Закон України “Про оборону України”, який, серед іншого, визначає роль та місце органів МВС України у територіальній обороні (ст.ст. 12, 18) [2].

По-третє, діяльність внутрішніх військ визначається низкою положень, які затверджені указами Президента України на виконання ви-

мог законів України. До цієї категорії належить Положення про територіальну оборону України, введене у дію Указом Президента України від 27 березня 1998 року № 225/98 на виконання вимоги частини 12 ст. 18 Закону України “Про оборону України”[2].

Досвід функціонування аналогічних внутрішнім військам МВС України формувань іноземних держав таких, як Національна жандармерія Французької Республіки, Цивільна гвардія Королівства Іспанії, Цивільна гвардія Португалії, Корпус карабінерів та Корпус фінансової гвардії Італійської Республіки свідчить, що всі вони мають військовий статус, затверджений чинним національним законодавством. Більшість таких формувань (зокрема, Національна жандармерія Французької Республіки, Корпус карабінерів і Корпус фінансової гвардії Італійської Республіки) виконують повний спектр правоохоронних завдань на всій національній території, крім великих міст (сфера відповідальності поліції).

Низка країн континентальної Європи використовує централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка поділяється на два види. До першого належать держави, що забезпечують свою внутрішню безпеку лише силами цивільної поліції (Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія).

Для цих держав характерний низький рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не витрачають додаткових коштів на утримання спеціальних поліцейських формувань збройних сил.

До держав другого (основного) виду централізованої моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань озброєних сил — жандармерії (Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург). Для них характерна жорстка централізація діяльності правоохоронних органів і традиційне використання декількох загальнодержавних поліцейських структур у забезпеченні громадської безпеки — Національної поліції і жандармерії.

Крім того, жандармерія виконує завдання по охороні й забезпеченню громадської безпеки як у військовій, так і цивільній сферах під загальним керівництвом цивільної адміністрації та безпосереднім командуванням своїх командирів.

На перший погляд здається, що втручання армії в “цивільну сферу” формально суперечить засадам демократії. Але в даному випадку прагматичні установки превалюють. Паралельне існування Національної поліції і жандармерії визнається обґрунтованим і доцільним. Наявність поліцейських організацій різної підпорядкованості робить можливим використання їх для взаємного контролю, дозволяє нейтралізувати лобіювання чийхось вузьких інтересів, стає певною гарантією внутрішньополітичної стабільності. Окрім того, це сприяє і виявленню порушення закону представниками

різних складових поліцейського механізму. Типовим прикладом цього є виявлення карабінерами Італії фактів участі високопосадовців державної поліції в операціях мафії, а також випадки протиправних контактів низки офіцерів і генералів Корпусу карабінерів з неофашистськими угрупованнями і масонською ложею “П-2”, що стали відомими завдяки співробітникам Міністерства внутрішніх справ і військовослужбовцям Фінансової Гвардії [4, с. 70].

Не менш жорстка конкуренція властива підрозділам Національної поліції і Національної жандармерії у Франції, Цивільної Гвардії в Іспанії, Національної Республіканської Гвардії у Португалії. Вона присутня в усіх країнах основного виду централізованої моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки.

Такий підхід до організації поліцейських систем і розподілу компетенції між їх складовими частинами є раціональним, оскільки сприятливо відбивається на функціонуванні поліції і служить істотною гарантією внутрішньополітичної стабільності.

Слід зазначити, що в країнах Західної Європи всіма можливими способами культивується ставлення до збройних сил узагалі і до жандармерії зокрема, як до еліти суспільства: використовуються всі можливості засобів масової інформації, проводяться регулярні зустрічі вищої державної адміністрації з її особовим складом, в урочистій обстановці нагороджуються військовослужбовці тощо.

Така політика вже стала традиційною. Це сприятливо позначається на реалізації західноєвропейських інтересів у сфері забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки, створює у суспільстві впевненість у тому, що воно знаходиться під надійним захистом. Подібний підхід по суті є єдино вірним і повинен широко й активно застосовуватися при реформуванні внутрішніх військ МВС України.

Практика показує, що в Україні зроблені певні кроки на шляху до реформування внутрішніх військ. У 2007 році було оголошено тендер між країнами Євросоюзу про участь в реалізації проекту Твінінг “Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції”. У січні 2009 року відбулося засідання оціночного комітету з питань відбору країни-партнера для участі в реалізації зазначеного проекту, за результатами якого було обрано Французьку Республіку (Національна поліція та Національна жандармерія Франції).

Між Україною і Францією діє двостороння програма співробітництва з метою сприяння розвитку внутрішніх військ. Відповідно до Міжурядової угоди від 16 травня 2007 року в Головному управлінні внутрішніх військ МВС України працює офіцер зв'язку Національної жандармерії Франції. Основна мета розвитку такого співробітництва — надання підтримки внутрішнім військам щодо запровадження реформування в нову структуру за типом “жандармерії” відповідно до європей-

ських стандартів. Головне завдання офіцера зв'язку пов'язане з тим, щоб діяти в якості радника, надавати Головному управлінню внутрішніх військ Міністерства консультативну підтримку у проведенні реформи, більшою частиною в тому, що стосується створення центрів підготовки для фахівців підрозділів з охорони громадського порядку, передачі знань та обміну досвідом у галузі підготовки та навчання сил громадського порядку, а також удосконалення програм професійної підготовки.

Реалізація проекту Твінінг зробить вагомий внесок у підвищення ефективності функціонування МВС України і внутрішніх військ шляхом раціоналізації їх організаційних структур і систем управління ними, оптимізації штатної чисельності; підняття довіри населення до міліції та внутрішніх військ як складової правоохоронних органів, поліпшення стосунків з громадськими та неурядовими організаціями; запровадження Європейського етичного кодексу поліції в діяльність міліції та внутрішніх військ як правоохоронного формування з військовим статусом; удосконалення системи професійної підготовки та освіти в рамках переходу на військову службу за контрактом; створення єдиної автоматизованої системи зв'язку та передачі даних з метою підвищення можливостей координації та взаємодії у внутрішніх військах.

Реалізація проекту передбачає: проведення робочих зустрічей, семінарів, складання протоколів і нормативних документів щодо запровадження передового досвіду Євросоюзу у внутрішніх військах відповідно до компонентів проекту.

В процесі реалізації програми мають здійснюватись відпрацювання тих систем забезпечення правопорядку і реагування на найбільш вагомі надзвичайні ситуації, прояви тероризму, до яких залучається жандармерія Франції і наші внутрішні війська.

Відповідно до чинного законодавства України внутрішні війська виконують завдання з охорони та оборони важливих державних об'єктів: атомних електростанцій, арсеналів, баз і складів ракет, боєприпасів та вибухових речовин Збройних Сил України, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, супроводження спеціальних вантажів, конвоювання заарештованих і засуджених та охорони підсудних під час судового процесу, забезпечення громадського порядку в умовах надзвичайного стану і під час ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків, виконання заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану, тобто, забезпечується відповідними силами, озброєнням та засобами, які може мати тільки військове формування.

Конституція України не визначає відомчу належність військових формувань, у тому числі Збройних Сил України, незважаючи на те, що в її тексті містяться посилання на низку міністерств та інших органів центральної влади, зокрема Міністерство оборони України. Тобто, припустимим

слід вважати як перебування військових формувань у складі певних міністерств, так і їх існування у вигляді самостійних структур. Однак, у будь-якому разі статус військового формування має визначатися відповідним Законом України.

Отже, оскільки правоохоронна система тісно суміщена з військовою організацією і утворює з нею єдиний сектор безпеки, частина органів є її складовою, комплектується військовослужбовцями, тому постає питання щодо надання внутрішнім військам статусу військового формування, зміни назви “Внутрішні війська” на “Національна гвардія”, що більшою мірою відповідатиме статусу цього формування, його призначенню, завданням і функціям, які за своєю суттю є охоронними, та приведення у відповідність із Конституцією України нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих військ.

Список використаних джерел

1. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.
2. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 29. — Ст. 397.
3. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 548-XIV // Офіц. вісник України. — 1999. — № 20. — Ст. 872; Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 551-XIV // Офіц. вісник України. — 1999. — № 19. — Ст. 809; Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 550-XIV // Офіц. вісник України. — 1999. — № 19. — Ст. 812; Про Стройовий статут Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 549-XIV // Офіц. вісник України. — 1999. — № 19. — Ст. 811.
4. Губанов А. В. Полиця зарубежных стран / А. В. Губанов. — М., 1999. — 288 с.

В статье анализируется опыт деятельности внутренних войск аналогичных структурам зарубежных стран, предлагаются пути реформирования внутренних войск МВД Украины.

In the article on the basis of the analysis of the experience of the activity of the Inner Troops and similar structures of the foreign countries the ways of the reformation of the Inner Troops of the MIA of Ukraine are offered.

Стаття надійшла до редакції журналу 27 листопада 2009 року.