

УДК 351.86:340.137(477)

О. В. Устименко, С. Є. Хлонь

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УНІФІКАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ЩОДО ВЗАЄМОДІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ – ПРАВОНАСТУПНИЦІ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ

*Розглянуто завдання Національної гвардії України як правонаступниці внутрішніх військ МВС України, а також проблемні питання, що виникали у ході взаємодії Збройних Сил України та внутрішніх військ МВС України. Висвітлено недоліки проекту документа “Засади застосування внутрішніх військ МВС України” у частині їх взаємодії зі Збройними Силами України. Надано пропозиції для врахування у процесі розроблення Доктрини підготовки і застосування Національної гвардії України.*

**Ключові слова:** Національна гвардія України, внутрішні війська МВС України, сектор безпеки і оборони України.

**Постановка проблеми.** Під час розгляду взаємодії складових сектора безпеки і оборони України в умовах правового режиму надзвичайного стану було виявлено низку проблемних питань, що не вирішені на нормативно-правовому рівні, а саме: не опрацьовано алгоритм роботи військового командування щодо визначення пріоритетності складових сектора безпеки і оборони залежно від походження надзвичайної ситуації, що склалася; не визначено порядок делегування повноважень центральних органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого самоврядування та деяких інших їх представникам, що мають увійти до складу військового командування; відсутність чітко виписаних повноважень військового командуванню для виконання функцій управління; відсутній алгоритм раціонального підбору складу сил та засобів, що залучаються до локалізації надзвичайної ситуації, та усунення причин, які сприяють її виникненню і поширенню, визначення функціональної структури системи управління і складу її підсистем (пунктів управління, органів управління, системи зв'язку); не узгоджено стандартизацію напрямів розвитку систем зв'язку, структурних компонентів, що повинні бути об'єднані з метою створення єдиної системи управління тощо; відсутність єдиних штабних стандартів в умовах правового режиму надзвичайного стану для досягнення однакового розуміння порядку спільної організації виконання заходів правового режиму надзвичайного стану міжвідомчим угрупованням сил та засобів.

Зазначені проблеми виявилися й у ході антитерористичної операції на сході України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання реформування сектора безпеки і

оборони, взаємодії його складових розглядаються у працях В. Горбуліна [4], О. Кузьмука [5; 6], О. Кривенка [7], А. Семенченка [8], Р. Тимошенка та В. Бойка [9], О. Лавніченка [10] та інших науковців. Неузгодженість питань спільного функціонування систем забезпечення взаємодіючих суб'єктів сектора безпеки оборони України досліджуються І. Роліним [11].

Діяльність внутрішніх військ (ВВ) Міністерства внутрішніх справ (МВС) України щодо виконання покладених завдань може здійснюватися в умовах: мирного часу (Закон України “Про внутрішні війська МВС України” [2, с. 721]); кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України (Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [2, с. 108]); надзвичайного стану (Закони України “Про Раду національної безпеки і оборони України” та “Про правовий режим надзвичайного стану” [2, с. 101]); воєнного стану (особливий період) (Закон України “Про правовий режим воєнного стану” [2, с. 92]).

Правові засади організації та порядку діяльності Національної гвардії України визначає Закон України “Про Національну гвардію України” [1].

**Метою статті** є висвітлення недоліків взаємодії між внутрішніми військами МВС та Збройними Силами (ЗС) України й обґрунтування доцільності уніфікації нормативно-правових документів Національної гвардії та ЗС України для створення ефективної та гнучкої системи управління.

**Виклад основного матеріалу.** 13 березня поточного року виконуючим обов'язки Президента України та Голови Верховної Ради

України О. Турчиновим підписано Закон “Про Національну гвардію України” [1].

Органи військового управління Національної гвардії України, військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об’єктів та спеціальних вантажів, військові частини з охорони та оборони важливих державних об’єктів, військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні, військові частини з охорони громадського порядку, підрозділи (загони) спеціального призначення, військові частини оперативного призначення, авіаційні військові частини, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади Національної гвардії України є правонаступниками відповідних структур ВВ МВС України [1].

Свого часу на ВВ МВС України поклалися такі завдання: охорона та оборона важливих державних об’єктів, об’єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; конвоювання заарештованих і засуджених; участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю; участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об’єктах, що охороняються, охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України тощо [2, с. 721]. Аналогічні завдання покладено і на Національну гвардію України, крім цього її функціями визначено: захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни її насильницьким шляхом; участь у здійсненні заходів, пов’язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав; участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов’язаних із припиненням терористичної діяльності тощо.

Аналіз ходу проведення антитерористичної операції свідчить про те, що однією з невирішених проблем є створення і забезпечення функціонування цілісної, ефективної та гнучкої системи управління і взаємодії між різними центральними органами виконавчої влади.

У Міністерстві внутрішніх справ України свого часу було розроблено проект документа “Засади

застосування внутрішніх військ МВС України”. У цьому документі визначалися порядок організації та виконання органами військового управління службово-бойових завдань згідно із законодавством, основи забезпечення застосування ВВ МВС України, обов’язки посадових осіб щодо керівництва службово-бойовою діяльністю, права та обов’язки старших оперативних начальників, а також основи взаємодії з органами виконавчої влади, судами, органами прокуратури, органами внутрішніх справ, управліннями Державної пенітенціарної служби, регіональними органами управління та органами охорони державного кордону, органами Служби безпеки України, Управлінням державної охорони, ЗС України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, громадськими організаціями і населенням.

Оскільки всі складові сектора безпеки та оборони України мають виконувати завдання щодо захисту національних інтересів України у тісній взаємодії, це повинно відображатися і в нормативно-правових документах, які мають бути узгодженими і розроблятися за єдиними принципами і підходами.

З огляду на це зазначений проект документа “Засади застосування внутрішніх військ МВС України” було направлено до ЗС України для погодження. За результатами його розгляду фахівцями центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського було висловлено низку зауважень як щодо структури, так і щодо змісту цього документа.

На думку експертів ЗС України, систему керівних документів, які визначали та регламентували повсякденну діяльність ВВ МВС України та бойову службу з виконання ними покладених законодавством завдань, доцільно було розробити на зразок Системи оперативних стандартів ЗС України. Відтак, пропонувалося наданий документ назвати “Доктрина підготовки і застосування внутрішніх військ МВС України” (Доктрина). Тим більше й науковці ВВ МВС України наголошували на тому, що “На відміну від ЗС формування ВВ у мирний час здійснюють службову діяльність у плановому регулярному порядку і власне службово-бойову діяльність” [9, с. 13].

З урахуванням досвіду розроблення керівних документів зазначеного рівня у ЗС України, на наш погляд, структура Доктрини мала містити такі розділи.

**Вступ**, у якому викласти визначення, статус та призначення документа, підстави для його

розроблення (вимоги Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з питань забезпечення національної безпеки і оборони України, положення сучасної науки), а також його анотацію.

**I розділ** “Умови підготовки та застосування ВВ для виконання покладених завдань”. У ньому необхідно було викласти зовнішньополітичні та внутрішньополітичні умови підготовки та застосування ВВ для виконання покладених завдань, їх головні риси та перспективи розвитку, важливість виконання покладених завдань, загальні вимоги до підготовки та застосування ВВ.

**II розділ** “ВВ та інші військові формування і правоохоронні органи”. У ньому розкрити роль і місце ВВ у системі правоохоронних органів (МВС України) та у секторі безпеки і оборони, призначення, завдання, склад та організаційну структуру ВВ, управління ВВ (у процесі виконання завдань самостійно та особливості управління під час участі у виконанні завдань спільно з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами).

**III розділ** “Підготовка ВВ до застосування”. У ньому викласти питання бойової і мобілізаційної готовності, планування застосування ВВ (у ході підготовки у мирний час та у процесі виконання завдань, у т. ч. спільно з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами), розвитку ВВ, підготовки до виконання завдань (бойова та інші види підготовки ВВ, у тому числі й спільно з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами), забезпечення підготовки ВВ до застосування (у мирний час і в особливий період) тощо.

**IV розділ** “Основи застосування ВВ”. У ньому викласти основи діяльності ВВ щодо виконання покладених завдань, форми застосування і способи їх виконання тощо.

**V розділ** “Участь ВВ у виконанні завдань спільно з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами”.

**VI розділ** “Пересування військ”. Визначити основи пересування з’єднань, військових частин ВВ.

**VII розділ** “Забезпечення застосування ВВ”. Викласти питання всебічного забезпечення виконання ВВ покладених завдань як самостійно, так і спільно з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами.

Положення запропонованого документа слід було викладати коротко з розкриттям визначень, мети, завдань, змісту форми і способу застосування, виконання заходів.

Фахівці центру воєнно-стратегічних досліджень зазначали, що доцільно

систематизувати характерні для ВВ форми застосування і способи виконання покладених завдань в умовах взаємодії зі ЗС України. Застосування ВВ як військового формування для виконання визначених завдань повинно було здійснюватися у відповідних формах з використанням певних способів. До основних форм застосування ВВ, наприклад, можна було віднести: бойову службу, охоронні дії, бойові дії (з оборони важливих об’єктів) тощо. До основних способів виконання визначених завдань за відповідними формами застосування можна було віднести: патрулювання, чергування, супроводження, конвоювання тощо.

Щодо питань матеріально-технічного, інженерно-аеродромного та аеродромно-технічного забезпечення у запропонованому документі не розкрито поняття та завдання інженерно-аеродромного та аеродромно-технічного забезпечення, неправильно надане визначення матеріально-технічного забезпечення. Слід мати на увазі, що матеріально-технічне забезпечення відрізняється від тилового і технічного тим, що воно має один орган управління (наприклад, логістика, яка поєднує їх і вирішує питання матеріально-технічного забезпечення). Однак про це не було вказано у розділах 1 і 2 [стосовно підсистеми (елементів) органів управління]. Отже, наданий у подальшому зміст видів тилового і технічного забезпечення є некоректним. Забезпечення пально-мастильними матеріалами визначено одним із видів технічного, а не тилового забезпечення. Це тим більш дивно, що питання матеріально-технічного забезпечення ВВ досліджувалися науковцями кафедри управління повсякденною діяльністю та служби штабів Академії внутрішніх військ МВС України, наголошувалося на доцільності централізації всебічного забезпечення спільних дій суб’єктів сектора безпеки і оборони [11, с. 11].

Що стосувалося правового режиму воєнного стану, взаємодії ВВ МВС України зі ЗС України та Державною пенітенціарною службою. У разі запровадження у державі правового режиму воєнного стану під час ведення бойових дій Збройними Силами України облаштовуються тимчасові пункти збору для утримання військовополонених. Незважаючи на пріоритетність правоохоронної функції ВВ, на що наголошували науковці Академії внутрішніх військ МВС України, та те, що “функція спеціальної охорони для військ стає другорядною” [10, с. 11], на нашу думку, завдання щодо приймання

військовополонених з тимчасових пунктів збору та конвоювання їх до підрозділів Державної пенітенціарної служби необхідно було покласти саме на військові частини та підрозділи ВВ з конвоювання, екстрадиції та охорони підсудних. Окремі аспекти правового регулювання конвоювання та режиму охорони іноземних військовослужбовців досліджено науковцями Київського національного університету внутрішніх справ [12]. Можливості військової частини щодо спорядження варт з конвоювання, екстрадиції та охорони підсудних досліджено С. Скрипнюком [13]. У розробленому ж документі не були зазначені завдання ВВ у відношенні до військовополонених, а саме не визначено порядок приймання (передачі) військовополонених, їх конвоювання, матеріального та медичного забезпечення у ході конвоювання тощо.

### **Висновки**

Зазначені пропозиції фахівців центру воєнно-стратегічних досліджень доцільно врахувати під час розроблення “Доктрини підготовки і застосування Національної гвардії України”. Окремі положення Доктрини стосовно питань управління військами, підготовки до виконання завдань, організації взаємодії, пересування військ тощо доцільно викласти з урахуванням відповідних керівних документів ЗС України. У цілому ж необхідно провести роботу щодо гармонізації нормативно-правових документів складових сектора безпеки і оборони України, особливо у частині взаємодії ЗС України та Національної гвардії України.

### **Список використаних джерел**

1. Про Національну гвардію України [Текст] : Указ Президента України від 08.07.2009 р. № 514/2009. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18/page>
2. Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України [Текст]. – вид. 2-ге, доповн. / Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. – К., 2012. – 820 с.
3. Про Доктрину інформаційної безпеки України [Текст] : Указ Президента України від 08.07.2009 р. № 514/2009. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514/2009>

4. Горбулін, В. П. Без права на покаяння [Текст] / В. П. Горбулін. – Харків : Фолио, 2009. – 379 с.

5. Кузьмук, О. І. Від Воєнної організації до Сектора безпеки і оборони України [Текст] / О. І. Кузьмук // Наука і оборона. – 2012. – № 4. – С. 12–21.

6. Кузьмук, О. І. Формування та еволюція Воєнної організації (сектору безпеки і оборони) України (1991–2012) [Текст] : монографія / О. І. Кузьмук. – К. : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2013. – 436 с.

7. Кривенко, О. В. Стан та основні напрямки розвитку внутрішніх військ МВС України [Текст] / О. В. Кривенко // Честь і закон. – 2012. – № 2 (41). – С. 3–10.

8. Семенченко, А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України [Текст] : монографія / А. І. Семенченко. – К. : НАДУ, 2008. – 428 с.

9. Тимошенко, Р. І. Оцінка стану щодо організації взаємодії Збройних Сил України з окремими міністерствами і службами під час відсічі збройної агресії [Текст] / Р. І. Тимошенко, В. О. Бойко // Труды університету. – 2010. – № 5 (98). – С. 37–41.

10. Лавніченко, О. В. Завдання внутрішніх військ у системі забезпечення національної безпеки України [Текст] / О. В. Лавніченко // Честь і закон. – 2012. – № 2 (41). – С. 11–15.

11. Ролін, І. Ф. Формулювання наукової проблеми у теорії тилового забезпечення внутрішніх військ [Текст] / І. Ф. Ролін // Честь і закон. – 2012. – № 4 (43). – С. 11–16.

12. Колюк, О. М. Правове регулювання конвоювання та режиму охорони іноземних військовополонених та інтернованих у 1943–1945 рр. і в повоєнний період на території УРСР [Текст] / О. М. Колюк, Д. О. Алексеева-Процюк // Науковий вісник КНУВС. – К. : КНУВС, 2009. – № 3 (64). – С. 174–185.

13. Скрипнюк, С. І. Вивчення можливостей військової частини щодо спорядження варт з конвоювання, екстрадиції та охорони підсудних [Текст] / С. І. Скрипнюк // Честь і закон. – 2012. – № 2 (41). – С. 59–62.

*Стаття надійшла до редакції 21.05.2014 р.*

**Рецензент** – кандидат військових наук, доцент О. Л. Глушкевич, Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, Київ, Україна