

УДК 351.741:35.088

С. А. Буткевич, Я. І. Євсюкова

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ І ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК ЩОДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ

*Розглянуто нормативно-правове забезпечення службово-бойової діяльності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ України та країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав щодо організації та проведення заходів у сфері територіальної оборони, а також визначено шляхи підвищення ефективності цієї діяльності у вказаному секторі національної безпеки.*

**Постановка проблеми.** Нині на законодавчому рівні закріплено, що одним із об'єктів національної безпеки є держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність; відповідно пріоритетами національних інтересів України є захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України [1]. Саме тому на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності у суспільстві є: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав, спроби втручання інших держав у внутрішні справи України, воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України (у зовнішньополітичній сфері); розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб, загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний та оборонний потенціал України, прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України (у сфері державної безпеки) тощо.

Загальновідомо, що особливе місце у системі забезпечення національної безпеки держави посідають територіальна та цивільна оборона, мобілізація та мобілізаційна підготовка, а також сили охорони правопорядку, які є відповідальними за практичне втілення таких заходів. У цьому дослідженні розглянемо вказані специфічні напрями службово-бойової діяльності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ України та країн – учасниць СНД, оскільки так зване “надзвичайне законодавство” на пострадянському просторі має загальні корні та першоджерела.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання діяльності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ в особливих умовах

були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, О. Ф. Долженкова, Ю. В. Дубка, І. О. Кириченка, В. В. Конопльова, О. В. Копана, М. В. Корнієнка, Ю. Ф. Кравченка, С. О. Кузніченка, В. А. Лаптія, А. Ф. Майдикова, В. М. Плішкіна, Р. А. Калюжного, М. Б. Саакяна, О. П. Снігерьова, О. М. Шмакова тощо. Утім, незважаючи на значний науковий доробок та інтерес практичних працівників до цієї проблематики, нормативно-правові засади участі органів внутрішніх справ і внутрішніх військ у територіальній обороні не були предметом самостійних наукових розвідок, що й обумовило актуальність проведеного дослідження. Новизна статті полягає у дослідженні змісту заходів територіальної оборони у нормативно-правовій площині службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку.

**Метою статті** є дослідження особливостей нормативно-правового забезпечення заходів органів внутрішніх справ і внутрішніх військ країн-учасниць СНД стосовно територіальної оборони для розроблення пропозицій щодо вдосконалювання відповідної сфери національного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 18 Закону України “Про оборону” територіальна оборона України є системою загальнодержавних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період з такими завданнями, як охорона та захист державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану. Територіальну оборону на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території Автономної Республіки Крим, областей, у містах Києві та Севастополі – відповідно Рада

міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у межах своїх повноважень.

Безпосереднє керівництво територіальною обороною держави здійснює начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України. До виконання завдань територіальної оборони у межах їх повноважень залучаються Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи внутрішніх справ, органи управління у справах цивільного захисту, сили і засоби цивільного захисту, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту та відповідні правоохоронні органи [2]. Отже, законодавець обмежується лише вказівкою на можливість залучення органів внутрішніх справ до виконання завдань територіальної оборони, але, на нашу думку, цього недостатньо. Крім того, враховуючи чисельні наукові диспути стосовно сутності та змісту службово-бойової діяльності органів внутрішніх справ, далі пропонуємо розглянути відповідне законодавство деяких країн пострадянського простору.

Згідно зі ст. 2 закону *Російської Федерації* “Про оборону” організація оборони включає планування та здійснення заходів щодо цивільної і територіальної оборони, а також оперативне устаткування території Російської Федерації з метою оборони. Слід зазначити, що за класичною схемою Президент Російської Федерації як Верховний головнокомандувач збройних сил Російської Федерації затверджує Положення про територіальну оборону (ст. 4), а уряд Російської Федерації визначає організацію, завдання та здійснює загальне планування територіальної оборони (ст. 6) [3]. У статті 22 зазначеного закону вказується, що територіальна оборона організується з метою захисту населення, об’єктів і комунікацій на території Російської Федерації від дій противника, диверсійних або терористичних актів, а також запровадження і підтримання режимів надзвичайного та воєнного стану.

Аналіз положень ст. 9 федерального конституційного закону Російської Федерації “Про воєнний стан” дозволяє виокремити такі завдання органів внутрішніх справ щодо забезпечення режиму воєнного стану: підтримання особливого порядку в’їзду на територію, на якій введено воєнний стан, та виїзду з неї, а також обмеження свободи пересування по ній; охорона важливих державних і спеціальних об’єктів, об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, функціонування транспорту, комунікацій і зв’язку, об’єктів

енергетики, а також об’єктів, що являють собою підвищену небезпеку для життя і здоров’я людей та навколишнього середовища; припинення діяльності незаконних збройних формувань, терористичної і диверсійної діяльності; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; участь у проведенні інших заходів щодо забезпечення режиму воєнного стану [4].

Територіальна оборона у *Республіці Узбекистан* організується і здійснюється з метою прикриття й оборони державного кордону, захисту військових об’єктів і комунікацій від нападу противника, для боротьби з його десантами та диверсійними силами, а також для підтримання режиму воєнного стану. При цьому завдання, організація та порядок взаємодії сил, що залучаються для забезпечення територіальної оборони, визначаються у мобілізаційному плані збройних сил [5].

Територіальна оборона є складовою частиною оборонних заходів *Республіки Білорусь*; вона організується за територіально-зональним принципом (територія Республіки Білорусь поділяється на зони та райони територіальної оборони, межі яких збігаються з адміністративно-територіальними межами областей і районів) [6]. Завдання, організація територіальної оборони, порядок взаємодії її складових елементів визначаються Президентом Республіки Білорусь. При цьому для вирішення завдань територіальної оборони формуються територіальні війська, що призначені для виконання окремих бойових завдань, проведення організаційно забезпечувальних заходів і робіт в інтересах збройного захисту держави. Вказані війська організаційно складаються із військових частин і підрозділів; їх комплектування здійснюється у загрозливий період або з початком військових дій.

Крім того, ст. 20 закону Республіки Білорусь “Про воєнний стан” закріплює повноваження місцевих рад оборони, що створюються з уведенням воєнного стану в областях, районах, містах на підставі указу Президента України і підпорядковані Раді безпеки Республіки Білорусь. Безпосереднє керівництво місцевими радами оборони покладається на керівників відповідних місцевих виконавчих і розпорядчих органів. Керівник місцевого виконавчого і розпорядчого органу та його заступники, командири (начальники) місцевих органів військового управління, органів внутрішніх справ, державної безпеки, органів і підрозділів з надзвичайних ситуацій є членами місцевої ради оборони за посадами [7]. Зі службово-бойових завдань органів внутрішніх справ, що впливають зі змісту зазначеної статті, можна виокремити такі: здійснення заходів щодо посилення

охорони громадського порядку, об'єктів, які підлягають державній охороні, та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і функціонування транспорту; організація здійснення заборони чи обмежень на проведення зібрань, мітингів, вуличних проходів, демонстрацій, пікетування та інших масових заходів; установа обмежень руху транспортних засобів та організація їх огляду, а у разі необхідності – затримання; організація заходів комендантського часу, перевірки документів, що посвідчують особу громадян, здійснення особистого огляду, огляду речей, огляд житлових та інших приміщень; організація затримання громадян у випадку порушення ними режиму воєнного стану на строк не більше трьох діб.

Територіальна оборона у *Республіці Казахстан* є сукупністю заходів, що здійснюються урядом з метою захисту населення, об'єктів і комунікацій на території Республіки Казахстан від дій противника, диверсійних або терористичних актів, а також запровадження і забезпечення режимів надзвичайного або воєнного стану. Загальні завдання та організація територіальної оборони визначаються Президентом Республіки Казахстан [8]. При цьому виконання окремих завдань та обов'язків у системі територіальної оборони Республіки Казахстан у воєнний час законодавцем віднесено до компетенції органів внутрішніх справ і внутрішніх військ [9; 10]. Водночас органи внутрішніх справ районів (міст обласного значення) здійснюють підбір, розстановку кадрів, проводять атестацію, заохочують, накладають стягнення, а також проводять заходи мобілізаційної підготовки та цивільної оборони у межах своїх повноважень. Органи внутрішніх справ відповідно до поставлених перед ними завдань й у межах компетенції зобов'язані розробляти та здійснювати заходи з військово-мобілізаційної підготовки органів внутрішніх справ, підвищення стійкості їх роботи у разі виникнення надзвичайних ситуацій та в умовах воєнного часу, забезпечення постійної готовності до повного та своєчасного відмобілізування спеціальних підрозділів Міністерства внутрішніх справ [9].

Під час забезпечення режиму воєнного стану Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан може залучатися до виконання таких завдань, як: підтримання особливого режиму в'їзду на територію, де запроваджено воєнний стан, та виїзду з цієї території, а також обмеження свободи пересування по ній; охорона державних об'єктів, таких об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, функціонування транспорту та комунікацій, а також становлять

підвищену небезпеку для життя, здоров'я людей та навколишнього середовища; охорона громадського порядку та безпеки, участь у вжитті заходів із забезпечення режиму воєнного стану; припинення діяльності незаконних збройних формувань, терористів, а також громадських і релігійних об'єднань, іноземних і релігійних організацій, стосовно до яких правоохоронні органи й органи військового управління мають достовірні відомості про те, що їх діяльність спрямована на підризу оборони і безпеки Республіки Казахстан [11].

У *Киргизькій Республіці* територіальна оборона організується та здійснюється з метою захисту об'єктів і комунікацій на території Киргизької Республіки від дій противника, диверсійних і терористичних актів та інших видів загроз, а також запровадження та підтримання воєнного стану [12]. Конституційний закон Киргизької Республіки "Про воєнний стан" дещо деталізує зазначені положення стосовно територіальної оборони, зокрема визначає, що силами і засобами територіальної оборони є з'єднання, частини, установи збройних сил Киргизької Республіки, державні органи, органи місцевого самоврядування, підрозділи правоохоронних органів, що призначені для захисту населення, об'єктів і комунікацій на території Киргизької Республіки від дій противника, диверсійних і терористичних актів, а також запровадження та підтримання воєнного стану [13]. Слід зазначити, що на відміну від загальноприйнятої концепції керівництво територіальною обороною здійснює не голова держави, а уряд Киргизької Республіки. Проте Прем'єр-міністр Киргизької Республіки не має права подавати Президенту Киргизької Республіки пропозиції щодо структури державних органів, до компетенції яких віднесені питання оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, закордонних справ.

Участь у заходах територіальної оборони в системі Міністерства внутрішніх справ покладено на внутрішні війська [14], але при введенні воєнного стану органи та підрозділи внутрішніх справ забезпечують: підтримання особливого режиму в'їзду на територію, на якій запроваджено воєнний стан, та виїзду з неї, а також обмеження свободи пересування по ній; охорону важливих державних і спеціальних об'єктів, таких об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, функціонування транспорту, комунікацій і зв'язку, об'єктів енергетики, а також об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей та для навколишнього середовища; припинення діяльності незаконних збройних формувань, розвідувальної, терористичної та диверсійної діяльності; охорону

громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; участь в інших заходах із забезпечення воєнного стану.

Відповідно до ст. 31 закону *Республіки Молдова* “Про національну оборону” департамент прикордонних військ і департамент військ карабінерів Міністерства внутрішніх справ здійснюють керівництво підпорядкованими їм частинами (підрозділами) з виконання покладених на них завдань згідно із законом про державний кордон Республіки Молдова та законом про війська карабінерів (внутрішні війська) Міністерства внутрішніх справ і забезпечують підготовку цих частин (підрозділів) для участі в оборонних операціях (діях) відповідно до плану застосування збройних сил. При цьому слід зазначити, що з моменту оголошення стану облоги або воєнного стану частини (підрозділи) прикордонних військ і військ карабінерів беруть участь в оборонних операціях (діях) під керівництвом Генерального штабу збройних сил [15].

Територіальна оборона у Республіці Молдова є комплексом заходів, що проводяться у разі оголошення надзвичайного, воєнного стану та стану облоги з метою планування, організації і координації заходів у зазначеній сфері органами місцевого публічного управління. Її основними завданнями визначені такі: участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного або екологічного характеру; надання допомоги територіальним структурам Міністерства внутрішніх справ у забезпеченні конституційного порядку у разі оголошення стану облоги та воєнного стану; забезпечення потреб частин збройних сил, що задіяні у бойових заходах; охорона об’єктів національного та місцевого значення, що розташовані на території [16]. При цьому останнє завдання віднесено виключно до компетенції Міністерства внутрішніх справ.

Водночас підготовка формувань територіальної оборони організується та здійснюється органами місцевого публічного управління другого рівня, автономно-територіального утворення Гагаузія (Гагауз-Ері) тощо за допомогою спеціалізованих структур Міністерства внутрішніх справ відповідно до планів підготовки цих формувань. Також Міністерство місцевого публічного управління спільно з Міністерством внутрішніх справ систематично перевіряє у зазначених органах стан робіт у сфері територіальної оборони, порядок забезпечення формувань територіальної оборони людськими і матеріально-технічними ресурсами, майном та необхідними приміщеннями, а також порядок їх розподілу з метою забезпечення нормальних умов для проживання й організації

внутрішньої служби, а також харчуванням на випадок їх розгортання з наданням результатів перевірки уряду [16].

До завдань поліції відповідний закон [17] участь у заходах територіальної оборони прямо не відносить, але Міністерство внутрішніх справ забезпечує підтримання режиму стану облоги (аналог адміністративно-правового режиму воєнного стану), розгортання формувань, що перебувають у їх підпорядкуванні, та несе відповідальність за їх спеціальну, бойову та мобілізаційну готовність [18]. Разом з тим обов’язками військ карабінерів (внутрішніх військ) Міністерства внутрішніх справ є: участь у забезпеченні правового режиму надзвичайного або воєнного стану, стану облоги; з моменту оголошення стану облоги або воєнного стану – спільна з національною армією та прикордонними військами участь в оборонних операціях (діях) під керівництвом Генерального штабу збройних сил, головним чином, у попередженні дій, спрямованих проти незалежності і цілісності Республіки Молдова, в охороні шляхів сполучення, евакуації населення із місць, що зазнали нападу, боротьбі з диверсійно-розвідувальними групами та ін.; у випадку війни – спільно з військами Служби інформації та безпеки Республіки Молдова, Департаменту прикордонних військ та іншими силами також залучаються до виконання вказаних вище заходів [19].

Отже, для виконання заходів територіальної оборони на сили охорони правопорядку покладаються специфічні завдання, причому основними принципами цієї діяльності мають бути централізація, завчасність, плановість і контроль. Проте цікавим є той факт, що завдання органів внутрішніх справ у сфері територіальної оборони передбачені лише у законодавстві Республіки Казахстан. Законодавство Республіки Білорусь у цій сфері також вирізняється комплексністю, системністю й узгодженістю: її законодавець єдиний серед країн – учасниць СНД визначає правовий статус Міністерства внутрішніх справ у заходах щодо забезпечення надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану, а також оборони країни.

## **Висновки**

Таким чином, національні законодавчі акти не відносять до безпосередніх завдань органів внутрішніх справ забезпечення заходів територіальної оборони, але відповідно до підзаконних нормативних актів працівники міліції здійснюють низку важливих функцій у цьому секторі національної безпеки. Участь структурних

підрозділів Міністерства внутрішніх справ України у виконанні завдань територіальної оборони є специфічним напрямком їх службово-бойової діяльності, при цьому провідну роль у процесі реалізації зазначених заходів відіграють Головний штаб, Головне управління внутрішніх військ, міліція громадської безпеки (зокрема Департамент громадської безпеки і Департамент Державної автомобільної інспекції) та Департамент Державної служби охорони. Разом з тим мета службово-бойової діяльності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ у контексті заходів територіальної оборони досягається проведенням комплексу бойових, оперативно-розшукових, охоронних і режимних дій та заходів, що об'єднані єдиним задумом, планом, часом та узгодженими діями під єдиним керівництвом.

Слід також звернути увагу, по-перше, на тісний взаємозв'язок заходів територіальної оборони із забезпеченням адміністративно-правового режиму воєнного стану; по-друге, – на переваги саме законодавчого врегулювання завдань сил охорони правопорядку у сфері територіальної оборони, і, по-третє, – на нагальну потребу у подальшому науковому супроводі та вдосконаленні правових засад участі органів внутрішніх справ у територіальній обороні, зокрема порядку всебічного забезпечення їх службово-бойової діяльності.

#### **Список використаних джерел**

1. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про оборону : закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
3. Об обороне : федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 720.
4. О военном положении : федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
5. Об обороне : закон Республики Узбекистан от 3 июля 1992 г. № 641-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1992. – № 10. – Ст. 398.
6. Об обороне : закон Республики Беларусь от 3 нояб. 1992 г. № 1902-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 28. – Ст. 493.

7. О военном положении : закон Республики Беларусь от 13 янв. 2003 г. № 185-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8. – Ст. 2/934.

8. Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 7 янв. 2005 г. № 29 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 1–2. – Ст. 1.

9. Об органах внутренних дел Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 21 дек. 1995 г. № 2707 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 23. – Ст. 154.

10. О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 23 июня 1992 г. № 274 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1992. – № 11–12. – Ст. 290.

11. О военном положении : закон Республики Казахстан от 5 марта 2003 г. № 391-2 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2003. – № 4. – Ст. 22.

12. Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики : закон Кыргызской Республики от 24 июля 2009 г. № 242 // Эркинтоо. – 2009. – № 67.

13. О военном положении : конституционный закон Кыргызской Республики от 30 апр. 2009 г. № 149 // Эркинтоо. – 2009. – № 34–35.

14. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Кыргызской Республики : закон Кыргызской Республики от 14 апр. 1994 г. № 1474-XII // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1994. – № 6. – Ст. 184.

15. О национальной обороне : закон Республики Молдова от 25 июля 2003 г. № 345 // Monitorul Oficial. – 2003. – № 200–203. – Ст. 775.

16. Об утверждении Положения о территориальной обороне Республики Молдова : постановление Правительства Республики Молдова от 14 дек. 2006 г. № 1418 // Monitorul Oficial. – 2008. – № 203–206. – Ст. 1570.

17. О полиции : закон Республики Молдова от 18 дек. 1990 г. № 416-XII // Monitorul Oficial. – 2002. – № 17–19. – Ст. 56.

18. О режимах чрезвычайного, осадного и военного положения : закон Республики Молдова от 24 июня 2004 г. № 212-XV // Monitorul Oficial. – 2004. – № 132–137. – Ст. 696.

18. О войсках карабинеров (внутренних войсках) Министерства внутренних дел : закон Республики Молдова от 12 дек. 1991 г. № 806-XII // Monitorul Oficial. – 2008. – № 94–96. – Ст. 349.

*Стаття надійшла до редакції 20.01.2011 р.*