

УДК 35.071.1

О. М. Шмаков

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБЛЕННЯ ОСНОВ ПІДГОТОВКИ
І ЗАСТОСУВАННЯ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ
(Оперативне застосування внутрішніх військ)**

Наведено посилки для обґрунтування необхідності розроблення керівного документа “Основи підготовки і застосування внутрішніх військ” та його можлива структура.

Постановка проблеми. Протягом останнього 10-річчя проводиться послідовна робота з реформування Сектора безпеки і оборони України, включаючи й внутрішні війська МВС. У цей період реформовано службу безпеки, прикордонні війська, Збройні Сили у 3-видову структуру (а в них утворені об’єднане оперативне командування, командування сил підтримки, управління сил спеціальних операцій, військова служба правопорядку), створено службу зовнішньої розвідки, спеціальну службу транспорту, службу цивільного захисту. Ці структурні зміни істотно загострили питання про реформування внутрішніх військ (ВВ).

У доповнення до Закону України “Про внутрішні війська МВС України” (1992 р.) Закони “Про правовий режим надзвичайного стану” і “Про оборону України” уточнюють спрямованість внутрішніх військ у сфері безпеки і оборони. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 р. (2004 р.) істотно уточнює цю спрямованість: “на внутрішні війська МВС України покладаються завдання забезпечення захисту конституційного ладу і державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства, забезпечення правопорядку на території держави, здійснення охорони важливих державних об’єктів”.

У проектах законів України “Про Республіканську гвардію (Національну гвардію, Національну гвардію МВС) України” (2005 – 2008 рр.), автори яких – народні депутати України П. С. Качур, Л. Г. Лук’яненко, М. Г. Кульчинський, Є. О. Гірик, Г. Г. Москаль, А. С. Грищенко, О. І. Кузьмук, О. М. Скибінецький, Президент України, надійшли пропозиції щодо уточнення функцій, завдань, статусу, призначення ВВ, окремі положення яких були враховані у Концепції розвитку внутрішніх військ МВС України на період до 2015 року (2006 р.).

На функції і завдання ВВ помітно впливають окремі положення документів, що прийняті

протягом останніх років: Засади підготовки і застосування Збройних Сил України (2007 р.); програма “Твінінг” з участю МВС Франції (Національна поліція та Національна жандармерія) (2008 р.) “Упровадження та розвиток управління якістю в українській міліції”; матеріали Стратегічного оборонного бюлетеня України (Стратегія розвитку Сектора безпеки і оборони України на період до 2025 року) (2010 р.).

Згадані структурні зміни у секторі безпеки і оборони, законодавчі і нормативно-правові акти, пропозиції організацій та окремих народних депутатів стосовно ВВ обговорюються досі у вищих ланках органів державного управління, керівництва правоохоронних і військових структур держави. Спроби визначитися із законодавчими основами діяльності ВВ розпочиналися кілька разів і дотепер не збігли кінця. Це дезорієнтує керівництво ВВ у центрі і регіонах стосовно перспектив внутрішніх військ МВС як власне силової структури, так і її ролі та місця серед інших структур у процесі виконання завдань із забезпечення захисту конституційного ладу і державної влади під час публічних заходів та заворушень, з охорони правопорядку, в операціях з оборони країни (у територіальній обороні, в операціях Збройних Сил).

Мета статті. Для керівництва органів державного управління, правоохоронних і військових структур держави питання стосовно функцій, завдань, статусу і призначення внутрішніх військ МВС залишаються не повністю усвідомленими, щоб давати можливість формулювати обґрунтовану позицію під час обговорення у подальшому законодавчих основ їх організації та діяльності. Досягти ясності з таких питань можливо, якщо вдасться скласти правильні уявлення про організацію застосування ВВ **в оперативних масштабах** (зокрема, про організацію роботи органів управління з питань планування, управління, взаємодії і забезпечення в

оперативних формах застосування військ). Такого розуміння можна досягти у процесі розроблення нормативно-правового документа “Основи підготовки і застосування внутрішніх військ МВС України (Оперативне застосування внутрішніх військ)”.

Внутрішні війська виконують свої функції і завдання в обох складниках Сектора безпеки і оборони України (і в силах безпеки, і в силах оборони), тому для розроблення Основ підготовки і застосування внутрішніх військ МВС України (далі – Основи) потрібним є всебічний аналіз їх ролі і місця серед правоохоронних і військових органів держави. Результати такого аналізу зазвичай стають підґрунтям для розроблення застосовних документів, назву яких слід починати зі слова “Засади” або “Основи”. У Засадах викладають першоджерела, на підставі яких організовується діяльність, а в Основах, крім того, й організацію та зміст дій органів і формувань під час виконання завдань за призначенням у заданих формах їх застосування з урахуванням усіх етапів підготовки і забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Цілями розроблення Основ підготовки і застосування внутрішніх військ МВС України (Оперативне застосування внутрішніх військ) можна вважати такі:

- сформулювати систему поглядів і положень з основних, корінних питань застосування ВВ МВС під час розв’язання кризових ситуацій у державі;

- усунути невизначеність з функціями, завданнями, статусом, призначенням ВВ у забезпеченні національної безпеки взагалі і внутрішньої безпеки держави зокрема через участь у забезпеченні громадської безпеки (правопорядку);

- вирішити питання стосовно оптимізації організаційної структури ВВ, включаючи й систему управління і взаємодії;

- визначити спрямованість статутних документів внутрішніх військ МВС України (ураховуючи й основні положення існуючих настанов з бойової служби частин ВВ певного виду).

У процесі розроблення Основ можна виходити з таких положень:

- під час розпаду СРСР виникла й сьогодні на пострадянському просторі закріпилася потреба в оперативних формах застосування ВВ;

- досвід оперативних форм дій ВВ вимагає

узагальнення і систематизації, щоб стати основою для розроблення керівних вказівок щодо дій на оперативному і тактичному рівні;

- у чинному законодавстві України нема чіткості: у завданнях ВВ стосовно забезпечення захисту конституційного ладу та державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства під час публічних заходів і заворушень (у підзаконних актах така можливість припускається); стосовно керівної ролі ГУ ВВ МВС серед військового командування у забезпеченні правового режиму надзвичайного стану; у процесуальних основах застосування сил і засобів ВВ за надзвичайних обставин (під час публічних заходів, заворушень, припинення дій не передбачених законом збройних формувань тощо);

- в органах управління ВВ відсутні узгоджені уявлення стосовно організації їх штатних і тимчасових військових формувань, ролі управлінь територіальних командувань у разі сумісних дій кількох силових структур держави за надзвичайних обставин;

- має місце невизначеність з масштабами і межами застосування формувань ВВ в операціях Збройних Сил під час виконання завдань з оборони;

- виявляється потреба у забезпеченні нормативно-правового характеру Основ.

Можлива структура Основ

Преамбула

1. Загальні положення. Призначення, склад і завдання ВВ. Місце ВВ у системі забезпечення національної безпеки України. Зміст службово-бойової діяльності ВВ. Фактори, що визначають оперативний масштаб застосування ВВ. Види, форми і способи службово-бойового застосування ВВ.

2. Підготовка ВВ до оперативних форм дій. Загальнодержавні і військові заходи підготовки. Оперативне планування. Організаторська робота. Підготовка органів управління та військ. Підготовка району дій.

3. Організація управління ВВ. Система управління. Основи організаційної роботи органів управління ВВ. Основи взаємодії з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами держави.

4. Основи оперативних дій ВВ. Підготовка до спеціальних дій (операцій). Ведення спеціальних дій (операцій).

5. Особливості оперативних дій під час виконання завдань певного виду. Дії з

охорони громадського порядку під час масових заходів соціально-політичного спрямування (підготовка до оперативних дій, ведення оперативних дій), запобігання захопленню державного об'єкта, забезпечення режимно-карантинних заходів, підтримання правового режиму надзвичайного стану, участі у протидиверсійній операції, участі в антитерористичній операції, участі в операції з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації техногенного (природного) характеру, участі з припинення внутрішнього збройного конфлікту, в обороні країни (у територіальній обороні, в операціях Збройних Сил).

6. Перегрупування ВВ (особливості перегрупування ВВ, здійснення перегрупування).

7. Основи забезпечення дій ВВ (оперативне, матеріально-технічне, морально-психологічне, медичне).

Нижче наведемо два приклади стосовно змісту і стилю викладу матеріалу Основ.

Преамбула

Основи підготовки і застосування внутрішніх військ МВС України (Оперативне застосування внутрішніх військ) встановлюють засади підготовки і застосування ВВ, а також основи їх організації, повноваження органів управління та їх основні функції і завдання, організацію роботи з питань планування, управління, взаємодії і забезпечення в оперативних формах застосування військ; є керівним документом внутрішніх військ.

Загальні положення

1. У сучасних умовах внутрішні загрози соціально-політичного характеру, техногенні (природні) катастрофи стають основним фактором зростання напруженості у сфері безпеки України.

2. Успіх у розв'язанні кризових ситуацій соціально-політичного характеру всередині країни досягається внаслідок сумісних зусиль силових структур України: Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Міністерства внутрішніх справ України, внутрішніх військ МВС України, Державної прикордонної служби України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, Департаменту Державної служби охорони, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших під керівництвом органів державної виконавчої влади.

3. Під час ліквідації наслідків техногенних

(природних) катастроф внутрішні війська МВС надають військову допомогу силам Цивільного захисту України.

4. В особливий період внутрішні війська МВС залучаються до виконання завдань з територіальної оборони України та частиною своїх сил – до виконання завдань оборони у складі угруповань Збройних Сил України.

5. Основним призначенням внутрішніх військ МВС України є забезпечення громадської безпеки, правового режиму надзвичайного стану, припинення дій незаконних збройних формувань, здійснення спеціальної охорони важливих державних об'єктів, участь в охороні громадського порядку, у територіальній обороні.

У сфері громадської безпеки нагальна потреба у внутрішніх військах МВС України виникає під час проведення публічних заходів і загострення соціально-політичної (оперативної) обстановки в Україні.

6. У розв'язанні соціально-політичних криз на ранніх етапах протистояння у суспільстві основна роль належить міліції МВС. У разі, якщо заходи з боку органів внутрішніх справ не набули позитивного характеру, до розв'язання кризових ситуацій залучаються формування внутрішніх військ МВС. На завершальних етапах заходів з розв'язання кризових ситуацій внутрішньополітичного характеру внутрішні війська МВС стають основною силою.

7. Формування внутрішніх військ МВС застосовуються на всій території України.

8. Формування внутрішніх військ МВС у розв'язанні кризових ситуацій внутрішньополітичного характеру застосовуються під керівництвом старших оперативних начальників у зонах оперативного реагування МВС України (під керівництвом старших оперативних начальників інших силових структур – за розпорядженнями органів державної виконавчої влади у встановленому законами України порядку).

9. Забороняється застосування внутрішніх військ МВС України проти несанкціонованих заходів та акцій, які не несуть у собі насильства.

Майбутні розробники цього документа можуть у разі необхідності розширювати загальні положення.

Складність матеріалу за пунктом 1 структури Основ полягає у тому, що вимагає попередніх узгоджень основних положень з органами державної влади і керівництвом

силових структур Сектора безпеки і оборони, подальшого законодавчого закріплення деяких положень стосовно ВВ і коригування відповідних існуючих законів.

Найбільш складним за змістом є матеріал за пунктами 3, 4, 5 структури Основ. Наприклад, за пунктом **4. Основи оперативних дій ВВ** зміст може полягати у такому:

– район оперативних дій, бойовий склад, складники оперативних дій, райони відповідальності формувань, загальне і безпосереднє керівництво силами ВВ і взаємодіючих силових структур, організація планування дій, організація взаємодії із силовими структурами й органами влади, порядок доведення завдань, організація всебічного забезпечення військ та їх дій, орієнтування особового складу стосовно вимог існуючого законодавства при поведженні з населенням;

– порядок висування, оперативне шиккування, розгортання, забезпечення безпеки пересування, види спеціальних дій формувань ВВ і стабілізаційних дій взаємодіючих структур, етапи дій, зміни у підпорядкуванні формувань, способи дій, особливості дій формувань певного виду ВВ та взаємодіючих структур, порядок повернення формувань ВВ у пункти постійної дислокації.

Можливо, оперативний склад органів управління та наукові працівники ВВ ще не готові на сьогодні до опрацювання запропонованих питань у повному обсязі. Проте у рядку актуальних напрямків наукової роботи ВВ розроблення Основ слід вважати першочерговим, бо вони закладають засади і визначають напрямки організації і планування саме під час застосування військ за призначенням. Решта напрямків наукових досліджень є похідними і виконують допоміжну функцію стосовно теорії і практики

застосування ВВ. Без усвідомлення першоджерел не можна сподіватися на успіх з решти наукових напрямків. До речі, розроблення Основ сприятиме й успіху в оперативній підготовці керівного складу та органів управління ВВ.

Висновки

Розроблення Основ підготовки і застосування внутрішніх військ МВС України (Оперативне застосування внутрішніх військ) є першочерговим завданням у науковій роботі внутрішніх військ.

Залишаються актуальними питання стосовно доцільної організації формувань, повноважень органів управління ВВ, організації взаємодії в оперативних формах застосування внутрішніх військ.

Вирішенню питань взаємодії сприяє узгодження понять “службово-бойова діяльність”, “сили охорони правопорядку у службово-бойовій діяльності” зі структурами (профільними органами) Сектора безпеки і оборони (МВСУ, ГШ ЗСУ, СБУ, КМУ, РНБОУ), уточнення позиції Командування внутрішніх військ МВС щодо місця службово-бойової діяльності ВВ у забезпеченні національної безпеки взагалі і внутрішньої безпеки держави зокрема, ролі і місця ВВ у силах охорони правопорядку Сектора безпеки і оборони.

У процесі уточнення основ організації діяльності внутрішніх військ МВС необхідно законодавчо визначити порядок застосування формувань ВВ при діях за надзвичайних обставин (за аналогією до Закону України “Про міліцію”).

Стаття надійшла до редакції 10.02.2010 р.