

УДК 342.6

О. В. Кривенко

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАВДАНЬ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ ТА ЇХ МІСЦЕ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

На основі даних оборонного огляду та аналізу розподілу завдань силових структур запропоновано альтернативну структуру сектора безпеки та оборони держави, обґрунтовано місце внутрішніх військ у ньому, а також надано варіант перспективного розподілу внутрішніх військ на складники за функціональним призначенням.

Постановка проблеми. Утворення незалежної України та становлення її як демократичної, правової, соціальної держави стало результатом втілення вікових прагнень і сподівань українського народу. За роки незалежності України відбулися суттєві зміни в основних складниках Воєнної організації держави. У цілому основним напрямом змін можна виділити зменшення “військової складової” та реалізації відомого системотворчого принципу “одна функція – одна структура”. Так,

– суттєво зменшилася чисельність (із 780 до 200 тисяч) та змінилася структура Збройних Сил України;

– здійснено розмежування повноважень та функцій Міністерства оборони і Генерального штабу;

– Прикордонні війська України перетворені у Державну прикордонну службу України;

– створена Служба зовнішньої розвідки України;

– частини залізничних військ Збройних Сил України виведені зі складу Міністерства оборони і переформовані у Державну спеціальну службу транспорту Міністерства транспорту і зв'язку України;

– на базі окремих підрозділів Служби безпеки України створена Державна спеціальна служба зв'язку та захисту інформації;

– на основі військ Цивільної оборони України створена Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту;

– із складу Міністерства внутрішніх справ виділено Державний департамент виконання покарань;

– суттєво зменшилася чисельність внутрішніх військ МВС України.

Попередні етапи реструктуризації Воєнної організації держави свідчать про те, що ці процеси були позбавлені належної уваги з боку всіх гілок державної влади, зосереджувалися лише на військовій реформі, в основі якої –

скорочення чисельності особового складу, кількості озброєння, військової техніки, а не повномасштабна реструктуризація системи безпеки і оборони держави загалом.

Руйнівним для Збройних Сил України було і залишається вкрай незадовільне їх фінансове становище, незважаючи на масштабні скорочення. Це стало головною причиною невиконання всіх попередніх програм реформування військ (сил). Загострюють також зазначену проблему внутрішньополітичне протистояння у державі, популізм, непослідовність та суперечність окремих реформ.

Слід зазначити, що найбільш суттєвих, а під час і зовсім незрозумілих намагань реформування зазнавали внутрішні війська МВС України. Намагання їх “реформування” тривають і нині, при цьому законодавчі ініціативи у деяких випадках мають політичне, кон'юнктурне забарвлення. Тільки протягом 2002–2005 рр. внутрішні війська скорочено на 24 % [1], при цьому обсяги службово-бойових завдань не зменшилися, а навіть збільшилися. Характерним є те, що на найвищих рівнях відзначалась “унікальність внутрішніх військ України, зважаючи на багатофункціональний спектр їх завдань, як для мирного, так і воєнного часу” [2]. За останні чотири роки було подано до Верховної Ради України 7 законопроектів щодо реформування внутрішніх військ [3]. Періодично виникають публічні дебати стосовно статусу внутрішніх військ – військове формування чи правоохоронний орган? Актуальним стає питання щодо наукового обґрунтування завдань та статусу внутрішніх військ, законодавчого їх закріплення.

На наш погляд, варто погодитися з О. М. Шмаковим [4] з приводу того, що завдання і статус внутрішніх військ взаємопов'язані та взаємозалежні. Із завдань, що виконують внутрішні війська, впливає їх статус, але є і зворотній зв'язок – на основі існуючого статусу структура може виконувати нові додаткові

завдання. При цьому законодавчо визначені завдання внутрішніх військ є первинним елементом, із якого випливає їх статус, – вторинний елемент, який, до речі, у Законі України [5] чітко не визначений.

Мета статті полягає у прогнозуванні місця і ролі внутрішніх військ МВС України у структурі сектора безпеки і оборони (далі – СБіО) держави та обґрунтуванні їх завдань і статусу.

Виклад основного матеріалу. З огляду на суттєві зміни у воєнно-політичній обстановці довкола України та з метою оцінювання стану і можливості Збройних Сил та інших військових формувань, у тому числі й внутрішніх військ, у сфері безпеки і оборони, уточнення довгострокових перспектив їх розвитку, визначення матеріальних, фінансових і людських ресурсів для забезпечення оборони Радою Національної безпеки і оборони України прийнято та введено в дію Указом Президента України [6].

Особливістю цього оборонного огляду є участь у ньому всіх органів державного управління під керівництвом Кабінету Міністрів України, які причетні до оборони держави. До складу учасників оборонного огляду включено 14 центральних виконавчих та інших органів державної влади. Постановою Кабінету Міністрів України [7] було створено Міжвідомчу комісію з питань проведення оборонного огляду, а також затверджено Положення про її діяльність. Міжвідомчу комісію очолив Перший віце-прем'єр-міністр України. До складу комісії включено представників МВС, Мінекономіки, МЗС, Міноборони, Мінтрансзв'язку, МНС, Мінфіну, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецзв'язку, Державного департаменту з питань виконання покарань, НКАУ, СБУ, Управління державної охорони, Служби зовнішньої розвідки.

Для досягнення визначених цілей оборонного огляду необхідно на основі всебічного аналізу факторів, що впливають на національну безпеку України, визначити адекватну, ефективну та економічно виправдану *систему реагування на сучасні та потенційні виклики і загрози державі у воєнній сфері*.

Основним інструментом проведення оборонного огляду є використання засобів та механізмів системи планування, програмування, бюджетування та виконання (PPBSE), адаптованих до умов України.

Результати огляду Збройних Сил та інших

військових формувань України становлять інформаційно-аналітичну базу оборонного огляду. Основою для прийняття державних рішень щодо концептуальних заходів державної підтримки для забезпечення потреб оборони є інформаційна база можливостей держави задовольнити потреби оборони.

Перелік можливостей, визначений на основі планування сил, забезпечений ресурсами та інтегрований у стратегію розвитку держави, становитиме основу Стратегічного оборонного бюлетеня на період до 2025 року.

Результатами виконання цього процесу мають бути:

- прогнозні показники видатків Державного бюджету України для потреб оборони на довгостроковий період відповідно до внутрішнього валового продукту (прийняття відповідної постанови Кабміну);

- перелік можливостей держави щодо задоволення потреб оборони в ресурсах, виробництві, оренді, кооперації, закупівлі озброєння та військової техніки за кордоном, його лізингу тощо;

- положення державної політики у сфері оборони і вихідні дані для довгострокового та середньострокового планування у сфері оборони.

Відповідно до згаданого вище Указу Президента України у 2009 р. в Україні Міжвідомчою комісією опрацьовано перелік імовірних сценаріїв кризових ситуацій, що вимагають застосування (залучення) сил і засобів сектора безпеки. На підставі однорідності загроз сформовано 11 сценаріїв кризових ситуацій. Кожен із сценаріїв включає кілька ситуацій, які деталізують їх.

За своїм змістом сценарій є загальним описом певної кризової ситуації з визначенням переліку та змісту заходів, що має запровадити держава, цілей, які планується при цьому досягти, та базових даних для проведення подальшого планування. Кожний сценарій містить:

- можливі причини (умови) виникнення кризи сфери зіткнення інтересів (предмет суперечок);

- цілі, які можуть ставитись протилежною стороною, імовірний розвиток кризи (обстановки), вірогідні масштаби та наслідки;

- цілі України, що мають бути досягнуті;

- функції та завдання СБіО;

- загальний порядок застосування військ (сил);

- розрахунки потреб у силах і засобах для

Національна безпека України

протидії (нейтралізації) загрози (кризової ситуації).

Перелік сценаріїв та ситуацій, що вимагають застосування (залучення) сил і засобів сектора безпеки, наведений у табл. 1.

За результатами розробки сценаріїв *сплановано* розподіл міністерств та відомств щодо ступеня їх участі та відповідальності за виконання завдань із нейтралізації кризових ситуацій (табл. 2), що дало можливість

Таблиця 1

Сценарії виникнення та розвитку кризових ситуацій, що вимагають застосування (залучення) сил і засобів сектора безпеки і оборони держави

Назва сценарію	Кількість ситуацій
1. Здійснення збройної агресії проти України, запобігання та її відбиття	4
2. Терористичні акти проти України	8
3. Втручання у внутрішні справи України з боку інших держав	6
4. Внутрішня нестабільність	6
5. Порушення цілісності кордонів України, в тому числі в її повітряному та морському просторі	6
6. Надзвичайні ситуації природного характеру	7
7. Активізація організованої злочинності, в тому числі міжнародної	5
8. Надзвичайні ситуації техногенного характеру, у тому числі, що спричинені терористичними актами та диверсіями	8
9. Ведення та участь у міжнародних операціях за межами України	5
10. Захист життя громадян України, державної власності за кордоном	5
11. Надання військової допомоги Україною іншим державам в рамках дво- та багатосторонніх угод	4

Таблиця 2

Розподіл відповідальності складників сектора безпеки і оборони держави за організацію виконання завдань з реагування на кризові сценарії

Найменування сценаріїв	Найменування органів виконавчої влади та інших структур															
	Служба ВГК	Кризовий центр	ЗСУ	СБУ	МВС	МНС	Міністерств'яку (ДССТ)	ДПС	СЗР	Держспец'язок	УДО	ДШВП	Мінекономіки	Мініпрополітики	МЗС	НКАУ
1. Здійснення збройної агресії проти України, запобігання та її відбиття	К		ГВ	БУ	БУ	БУ	ДР	БУ	ДР	ДР	ДР	ДР	36	36	36	ДР
2. Терористичні акти проти України		КЗ	БУ	ГВ	БУ	ДР		БУ	Б	ДР	ДР	ДР	36	36	36	ДР
3. Втручання у внутрішні справи України з боку інших держав		КЗ	ДР	БУ	ДР			ДР	Б	ДР					ГВ	ДР
4. Внутрішня нестабільність		К	ДР	БУ	ГВ			ДР	ДР	ДР		ДР	36	36	36	ДР
5. Порушення цілісності кордонів України, у тому числі в її повітряному та морському просторі		К	Б	БУ	БУ			ГВ	БУ	ДР			36	36	36	ДР
6. Надзвичайні ситуації природного характеру		К	БУ	ДР	БУ	ГВ	ДР	ДР		ДР			36	36		ДР
7. Активізація організованої злочинності, у тому числі міжнародної		КЗ		БУ	ГВ			БУ	ДР	ДР					36	ДР
8. Надзвичайні ситуації техногенного характеру, у тому числі такі, що спричинені терористичними актами та диверсіями		К	БУ	БУ	БУ	ГВ	ДР			ДР						ДР
9. Ведення та участь у міжнародних операціях за межами України		КЗ	ГВ	ДР	БУ	БУ		ДР	ДР				36	36	36	ДР
10. Захист життя громадян України, державної власності за кордоном		КЗ	БУ	ДР	БУ	ДР		ДР	БУ						ГВ	ДР
11. Надання військової допомоги Україною іншим державам у рамках дво- та багатосторонніх угод		КЗ	К	ДР				ДР	БУ						36	ДР

Примітка. У таблиці умовно позначені:

К – керівництво; БУ – безпосередня участь;

КЗ – координація зусиль (дій, заходів); ДР – допоміжна роль;

ГВ – головна відповідальність; 36 – забезпечення (політико-дипломатичне, законодавче, організаційне, ресурсне, інформаційне).

спланувати для залучення найбільш оптимальну кількість сил та засобів СБіО, забезпечивши тим самим достатню ефективність їх застосування та економію ресурсів держави.

Зазначимо, що в ході тривалих дискусій Міністерство внутрішніх справ України визначено головним відповідальним за нейтралізацію загроз при сценарії № 4 –

– Внутрішня нестабільність та сценарії № 7 –
– Активізація організованої злочинності, у тому числі міжнародної.

З погляду спеціалістів Міністерства оборони України, функціонально сектор безпеки і оборони повинен мати структуру, що наведена на рис. 1.

Відповідно до Закону України “Про оборону України” [8], Стратегічного плану застосування

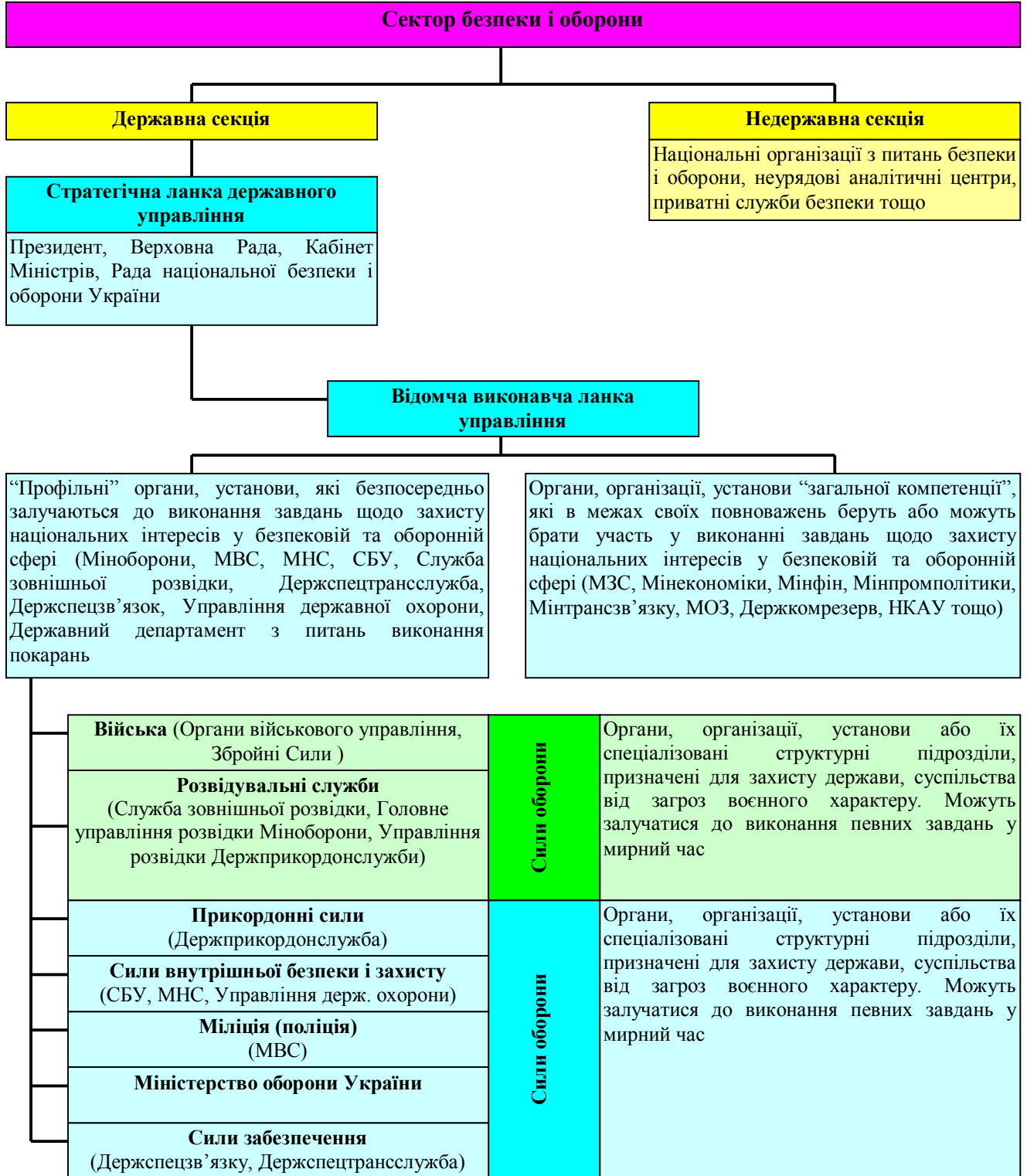


Рис. 1

ЗС України на 2006 – 2011 роки, “Положення про територіальну оборону” [9], Директиви Начальника Генерального штабу Збройних Сил України від 05.07.2006 р. внутрішні війська МВС України охороняють і обороняють більшу кількість важливих державних об’єктів України, мають мобілізаційне завдання, тобто залучаються до оборони держави і повинні входити до Сил оборони.

Пропонуємо також до складу Сил безпеки

ввести Сили охорони правопорядку, складовою частиною яких буде Міністерство внутрішніх справ України, у тому числі внутрішні війська МВС України.

На наш погляд, функціональна структура сектора безпеки і оборони повинна бути такою, як зображено на рис. 2.

Опрацьовуючи місце і завдання внутрішніх військ МВС України в секторі безпеки і оборони держави, на нашу думку, доцільно

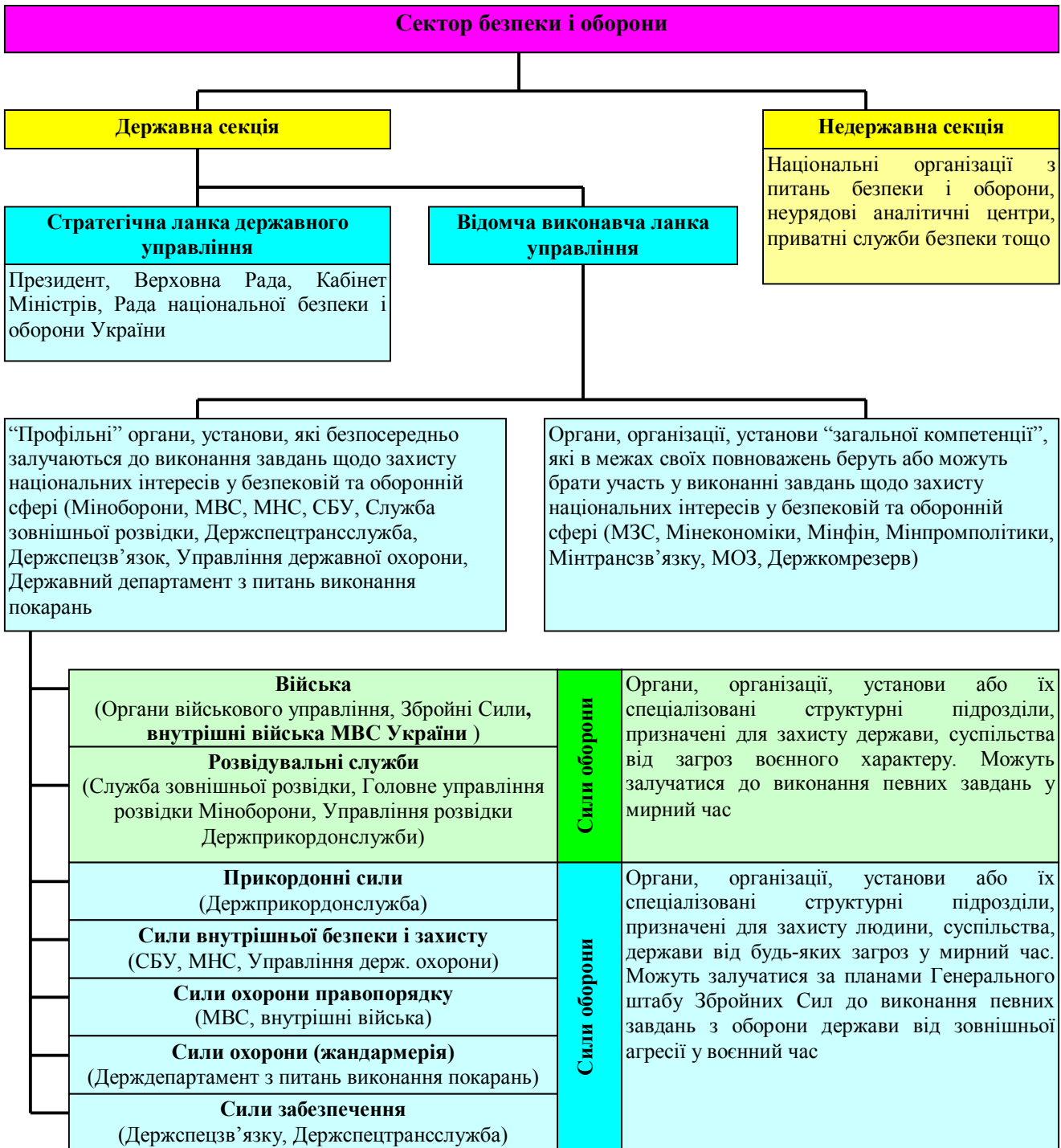


Рис. 2

виходити із зазначеного нижче.

Внутрішні війська – це багатofункціональне військове формування держави з правоохоронними функціями, що виконує завдання як мирного, так і воєнного часу. У зв'язку з цим функціональні компоненти внутрішніх військ якнайкраще збалансовані з ресурсами держави, тому що виконують завдання на постійній основі в мирний час і застосовують компоненту мирного часу до виконання завдань у воєнний час.

За функціональним призначенням внутрішні війська МВС України доцільно розподіляти на Територіальні Сили правопорядку, Сили оперативного втручання, Сили спеціальної охорони і оборони, Сили забезпечення та підтримки військ (рис. 3).

заворушень соціально-політичного характеру, оперативно реагувати на дії злочинних угруповань, здатними до припинення дій незаконних воєнізованих або збройних формувань і виконання широкого спектра специфічних завдань, передбачених чинним законодавством, пов'язаних з підвищеним ризиком для життя та здоров'я військовослужбовців, що вимагає від особового складу високого рівня професійної підготовки, а також брати участь у боротьбі з тероризмом.

До складу *Сил спеціальної охорони і оборони* увійдуть сили з охорони та оборони ядерних установок, ядерних матеріалів, спеціальних вантажів, охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і міжнародних організацій в

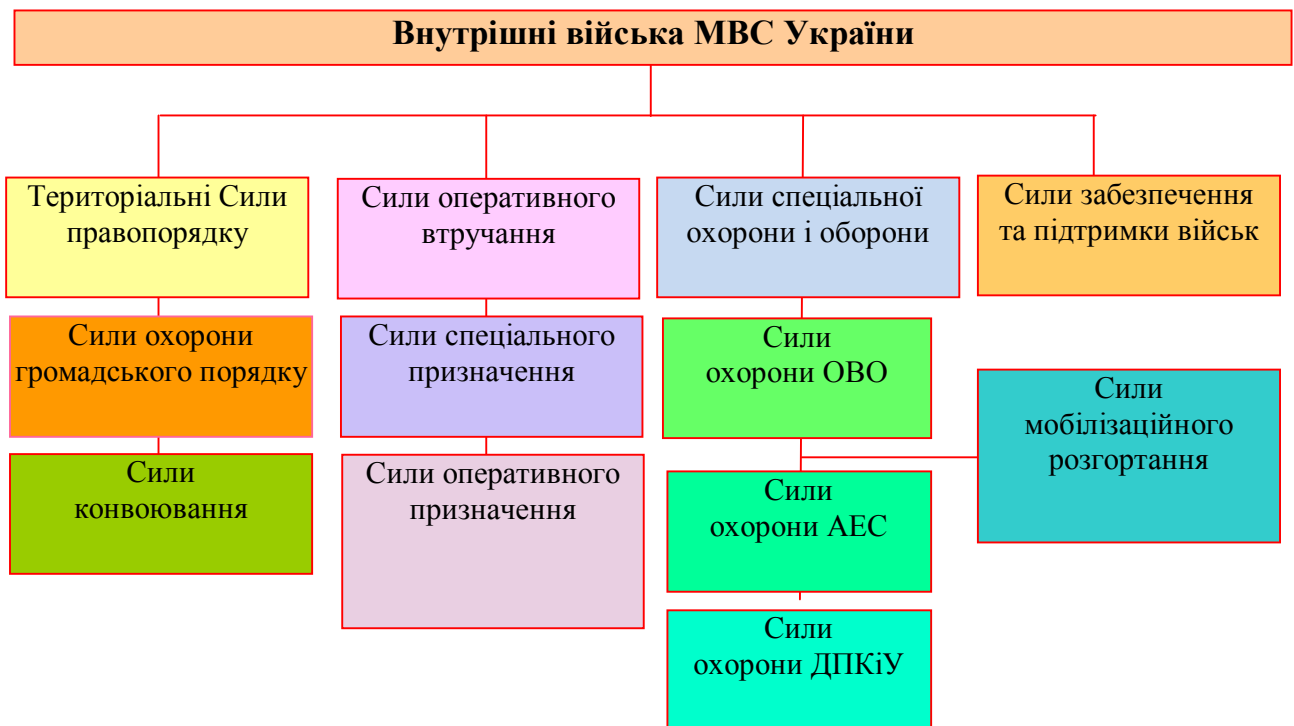


Рис. 3

Територіальні Сили правопорядку повинні забезпечити виконання всього спектра завдань охорони громадської безпеки та правопорядку: участь у боротьбі зі злочинністю, охорона навколишнього природного середовища, природних ресурсів; здійснення конвоювання та екстрадиції. Територіальні Сили правопорядку мають бути спроможними до виконання завдань, що виникають раптово.

Сили оперативного втручання збережуть за собою характеристики найбільш мобільних сил внутрішніх військ та будуть спроможними здійснювати заходи з припинення масових

Україні. Крім того, Сили спеціальної охорони і оборони включатимуть Сили мобілізаційного розгортання, які в особливий період забезпечують охорону і оборону важливих державних об'єктів, перелік яких буде визначено Кабінетом Міністрів України.

Сили забезпечення та підтримки військ призначені для всебічної підтримки виконання службово-бойових завдань за призначенням у воєнний та мирний час в оперативному, матеріально-технічному та медичному відношеннях, забезпечення їх повсякденної життєдіяльності, підготовки особового складу,

проведення наукових досліджень тощо.

За рівнями готовності внутрішні війська МВС України розподілятимуться на Сили постійної готовності та Сили пониженої готовності.

Сили постійної готовності (рис. 4) призначені для забезпечення громадської

виконання завдань, – до 7 діб.

Пріоритети розвитку, укомплектування новітніми зразками озброєння і техніки, спорядження функціональних компонентів внутрішніх військ МВС України визначатимуться з урахуванням ресурсних можливостей держави та рівня загроз.

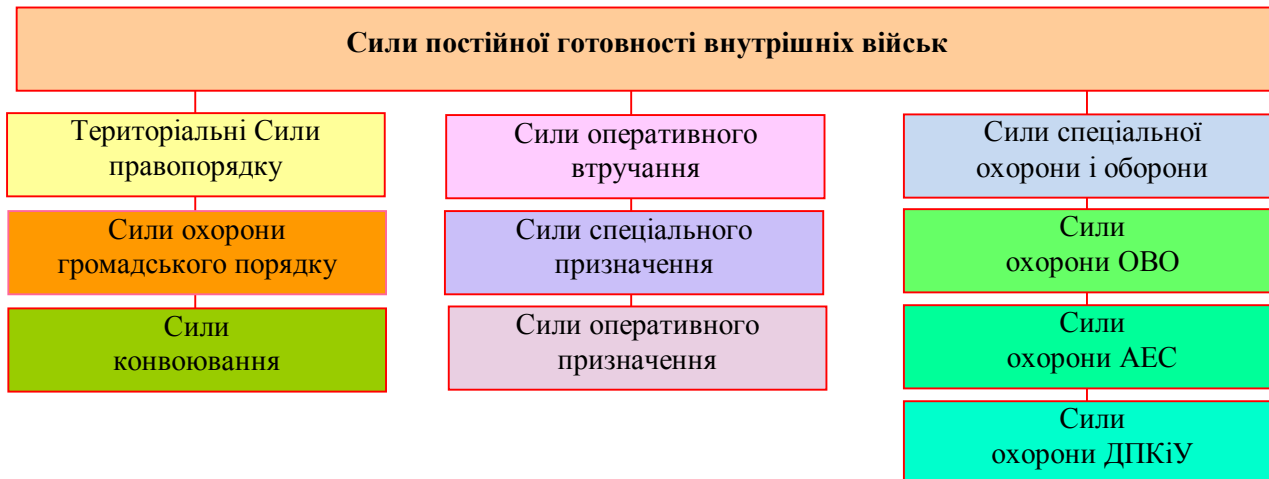


Рис. 4

безпеки, у тому числі при виникненні критичних ситуацій соціально-політичного характеру, та для виконання термінових завдань з охорони громадського порядку під час ліквідації наслідків катастроф. Термін готовності військ, що входять до складу Сил постійної готовності з урахуванням часу на переміщення та розгортання в районі виконання завдань, – до 1 доби.

За рівнями готовності внутрішні війська МВС України розподілятимуться на Сили постійної готовності та Сили пониженої готовності.

Сили пониженої готовності (рис. 5) в особливий період забезпечують формування,

Висновки

Отже, на думку автора:

1) внутрішні війська – це багатофункціональне військове формування держави з правоохоронними функціями;

2) відповідно до покладених завдань внутрішні війська повинні входити як до Сил оборони, так і до Сил безпеки сектора безпеки і оборони держави;

3) у майбутньому за функціональним призначенням внутрішні війська доцільно розподіляти на Територіальні Сили правопорядку; Сили оперативного втручання; Сили спеціальної охорони і оборони; Сили забезпечення та підтримки військ.

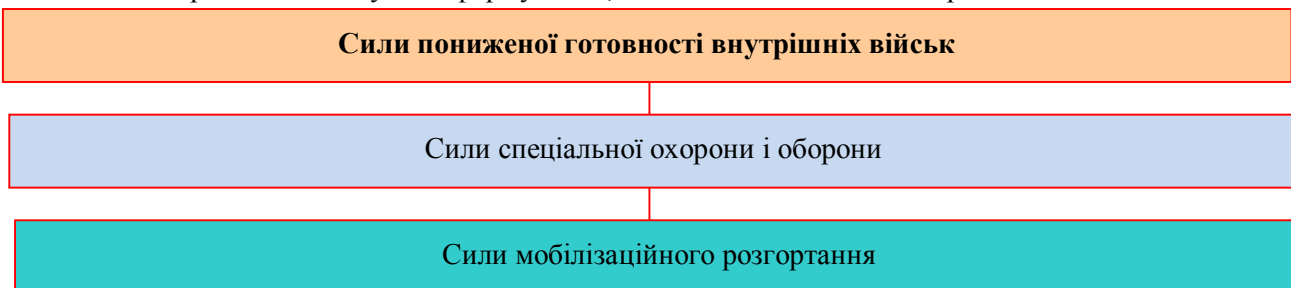


Рис. 5

розгортання і здійснюють охорону та оборону важливих державних об'єктів, перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України. Термін готовності військ, що входять до складу Сил пониженої готовності з урахуванням часу на переміщення та розгортання в районі

Список використаних джерел

1. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 10.01.2002 р. № 2925-III.

2. Виступ Президента України під час відвідування навчального центру внутрішніх

військ України “Нові Петрівці” 19 жовтня 2007 року.

3. Проекти законопроектів щодо реформування внутрішніх військ (проекти законів України: “Про Національну гвардію України” № 7716 від 22.06.2005 р. Ініціатор – народний депутат України П. С. Качур; “Про Республіканську гвардію України” № 7716-1 від 08.07.2005 р. Ініціатор – народний депутат України Л. Г. Лук’яненко; “Про Національну гвардію України” № 7716-2 від 26.12.2005 р. Ініціатор – народний депутат України М. Г. Кульчинський; “Про Національну гвардію України” № 2484 від 06.11.2006 р. Ініціатор – народний депутат України Є. О. Гірник; “Про Національну гвардію України” № 1317 від 10.01.2008 р. Ініціатор – Президент України; “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України” № 2470 від 19.05.2008 р. Ініціатори – народні депутати України Г. Г. Москаль, А. С. Гриценко, О. І. Кузьмук, О. М. Скибінецький; “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України” № 2470 від 19.05.2008 р. Ініціатор – народний депутат України Г. Г. Москаль).

4. Шмаков О. М. Призначення і статус новостворюваної структури на базі внутрішніх військ МВС України / О. М. Шмаков // Честь і закон. – 2008. – № 1. – С. 3–11.

5. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 26.03.1992 р. № 2235-ХІІ.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року “Про проведення оборонного огляду” : указ Президента України від 27.06.2008 р. № 598/2008.

7. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань проведення оборонного огляду : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2008 р. № 874.

8. Про оборону України : закон України від 05.10.2000 р. № 2020-ІІІ.

9. Про внесення змін до Положення “Про територіальну оборону України” : указ Президента України від 02.10.2001 р. № 918/2001.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2010 р.