

УДК 342.77

С.О. Кузнiченко, А.В. Басов

РОЛЬ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Розглянуто питання щодо визначення ролі внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у забезпеченні надзвичайного адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, принципів діяльності та завдань, які виконують внутрішні війська під час запровадження надзвичайного стану.

У звичайних умовах життєдіяльність суспільства підтримується за рахунок політичної й економічної систем та існуючої налагодженої системи управління, що уможлиблює вжиття державних заходів для забезпечення стабільності у суспільстві, підтримання відносного порядку. Проте такі заходи є досить ефективними лише в умовах стабільної обстановки у суспільстві та держави в цілому [1, с. 223–224]. Проблема стає актуальною у разі виникнення надзвичайних ситуацій, коли події виходять з-під контролю. Це змушує державні структури вживати заходи, які у звичайних умовах є протизаконними, тобто обмежувати конституційні права громадян і юридичних осіб, покладати на них додаткові заборони та обов'язки.

Інститут надзвичайного стану є концентрацією влади й обмеження прав і основних свобод людини, проте він нерозривно пов'язаний з реалізацією на практиці ідей і конструкцій правової держави. Безперечним є твердження про те, що інститут надзвичайного стану – це зброя обоюдогостра. В історії людства відомо немало уроків, які показують, що надзвичайний стан може легко перетворюватися із засобу захисту демократії у засіб нападу на неї.

Загальнотеоретичні питання інституту надзвичайного стану у своїх працях досліджували такі вчені: О.М. Бандурка (управління органами внутрішніх справ в особливих умовах); В.В. Гушин (загальна характеристика надзвичайного стану); В.В. Лозбинеv (загальна характеристика адміністративно-правового режиму надзвичайного стану); І.Л. Петрухін (дії органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій); В.Б. Рушайло (характеристика адміністративно-правових режимів) та ін.

До системи забезпечення надзвичайного стану входять органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також військове командування. Як зазначено у Законі України “Про правовий режим надзвичайного стану”, до військового командування належать:

Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Головне управління сил Цивільної оборони центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Згідно із Законом України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” внутрішні війська входять у систему МВС України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, охорони виправних установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю та ін. [2].

Діяльність внутрішніх військ МВС України в умовах надзвичайного стану визначається правовими актами, що діють у звичайних умовах, а також актами, що безпосередньо приймаються під час введення надзвичайного стану, зокрема:

- Конституція України [3];
- закони України (“Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” [2]; “Про міліцію” [4]; “Про правовий режим надзвичайного стану” [5]; “Про Раду національної безпеки та оборони України” [6]);
- Указ Президента України “Про введення надзвичайного стану” та затвердження його Верховною Радою України (визначаються державні органи, на які покладається здійснення заходів надзвичайного стану);
- відомчі нормативні акти, що приймаються безпосередньо Міністерством внутрішніх справ України;
- акти, що приймають місцеві органи державної влади;
- накази та розпорядження, що приймаються оперативним штабом та комісіями з надзвичайних ситуацій.

Згідно із Законом “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” на

внутрiшнi вiйська покладаються такi завдання: охорона та оборона важливих державних об'єктiв, виправних установ, об'єктiв матерiально-технiчного та вiйськового забезпечення Мiнiстерства внутрiшнiх справ України; супроводження спеціальних вантажiв; участь в охоронi громадського порядку та боротьбi зi злочиннiстю; участь у лiквiдацiї наслiдкiв надзвичайних ситуацiй на об'єктах, що охороняються; охорона дипломатичних представництв i консульських установ iноземних держав на територiї України та iн. [2].

З метою виконання поставлених завдань в умовах дiї надзвичайного стану внутрiшнi вiйська МВС України забезпечуються транспортними засобами, засобами особистого захисту, засобами зв'язку, спеціальними засобами, необхідними матерiально-технiчними засобами. Для можливостi управлiння силами i засобами внутрiшнiх вiйськ надаються додатковi лiнii та канали зв'язку.

Пiд час виконання визначених у законодавствi України завдань внутрiшнi вiйська МВС України у своїй дiяльностi мають керуватися такими принципами: соціальна спрямованiсть управлiнської дiяльностi, законнiсть, оперативнiсть, єдиноначальнiсть та колегiальнiсть, органiзованiсть та рацiональнiсть використання сил та засобiв, зовнiшня та внутрiшня взаємодiя та iн. [7, с. 32; 8, с. 28–29]. Саме комплексне застосування всiх принципiв сприятливо позначається на оптимальностi й ефективностi виконання поставлених завдань перед органами виконавчої влади, що призначенi для забезпечення надзвичайного стану.

Щодо забезпечення режиму надзвичайного стану на внутрiшнi вiйська МВС України згiдно зi законодавством України покладаються такi завдання: участь у локалiзацiї i блокуваннi мiсцевостi, де запроваджений надзвичайний стан; участь у запровадженнi заходiв, що направленi на посилення охорони громадського порядку та громадської безпеки у мiсцевостi, де введений надзвичайний стан; здiйснення заходiв, що направленi на посилення охорони громадського порядку та громадської безпеки у районах, якi прилягають до мiсцевостi, де введений надзвичайний стан; припинення масових заворушень; здiйснення заходiв щодо врятування людей та лiквiдацiї наслiдкiв аварiй, пожеж, катастроф, стихiйних лих, охорони майна, що залишилось без нагляду. Розглянемо деякi з цих завдань бiльш детально.

1. Участь спiльно з органами внутрiшнiх справ у локалiзацiї i блокуваннi мiсцевостi, де введено надзвичайний стан, тобто внутрiшнi вiйська беруть участь у запровадженнi особливого режиму в'їзду та виїзду. У разi гострого соцiального конфлiкту потрiбним є особливий контроль з боку державних органiв за складом контингенту, який прибуває в режимну зону i вибуває з неї, за кiлькiстю i видом вантажiв, що перевозяться. Збройні конфлiкти у Середнiй Азiї, Закавказзi, терористичні акти у Москвi та в iнших мiсцях показали, що зi розростанням соцiальних конфлiктiв на певнiй територiї зосереджується значна кiлькiсть прихильникiв тiєї чи iншої сторони. Їхнi намирi при цьому часто мають провокацiйний характер, призводять до зростання напруженостi, ескалацiї насилля. За цих умов правомiрним є запровадження особливого порядку в'їзду та виїзду на територiю, де дiє надзвичайний стан. Цей режим є необхідним для нормалiзацiї обстановки, вiдновлення законностi та правопорядку.

Вважаємо, що особливий порядок в'їзду та виїзду на територiю дiї надзвичайного стану не повинен поширюватися на працюючих Червоного Хреста, представникiв рiзних мiжнародних органiзацiй (ООН, ОБСЄ), депутатiв органiв мiсцевого самоврядування. Це положення необхідно закрiпити у Законi України "Про правовий режим надзвичайного стану".

2. Участь спiльно з органами внутрiшнiх справ у запровадженнi заходiв щодо посилення охорони громадського порядку та громадської безпеки у мiсцевостi, де введено надзвичайний стан, тобто внутрiшнi вiйська беруть участь у запровадженнi комендантської години. Це один з поширених правових засобiв забезпечення громадського порядку i громадської безпеки в зонi дiї надзвичайного стану [10, с. 29–30]. Таке правообмеження має багаторiчну iсторiю. Комендантська година визначається як заборона знаходитися на вулицях та в iнших громадських мiсцях без спецiально виданих перепусток i документiв, що посвiдчують особу, в установленний час. Виходячи з тактичних мiркувань комендантська година, як правило, встановлюється у вечiрнiй i нiчний час, оскiльки саме в цей перiод об'єктивно важче контролювати дотримання громадського порядку поза житловими й iншими примiщеннями. Конкретний строк дiї комендантської години визначається органами влади, на якi покладено управлiння режимною територiєю. Запровадженню комендантської години передують низка

організаційних заходів, а саме: оцінка оперативної обстановки у конкретній місцевості, проведення розрахунку сил і засобів, необхідних для забезпечення комендантської години, їх розміщення, організація контролю за несенням служби тощо [1, с. 227].

Крім того, що забороняється знаходження громадян у громадських місцях без перепусток в установлений час доби; комендантською годиною обмежується також вільний рух транспорту, робота підприємств торгівлі та громадського харчування, функціонування навчальних закладів, підприємств побутових послуг. Припускаються й деякі інші організаційні заходи. Наприклад, відповідним розпорядженням чи наказом може бути заборонена діяльність культурно-видовищних установ під час дії комендантської години, на цей період може бути заборонено рух громадського транспорту та ін. Список осіб, яким видаються перепустки, тип перепусток, їх реквізити і порядок видачі визначаються органами, на які покладено управління режимною територією.

Практика застосування цього заходу показує, що комендантська година встановлюється, як правило, з 23-ої години до 5-ої години наступного дня. Для організації патрулювання вулиць, перевірки документів, видачі перепусток створюється спеціальна комендантська служба, до складу якої входять працівники органів внутрішніх справ та військовослужбовці внутрішніх військ МВС України. Видача перепусток здійснюється за заявкою адміністрації підприємства, установи, організації для своїх працівників, задіяних у сфері виробництва та обслуговування населення [11]. Порухники комендантської години затримуються до її закінчення, а у разі відсутності документів, що засвідчують особу, до встановлення особи, але не більше ніж на три доби. Для утримання порушників комендантської години на базі територіальних органів внутрішніх справ утворюються "фільтраційні" пункти [12, с. 44].

3. Участь спільно з працівниками органів внутрішніх справ у заходах щодо врятування людей та ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих, охорони майна, що залишилося без нагляду. Це завдання військовослужбовці внутрішніх військ МВС України виконують згідно з п. 15 ст. 10 Закону України "Про міліцію" [4] та ст. 9 Закону України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" [2]. Виникає запитання: за рахунок яких сил та засобів вказані органи будуть

виконувати це завдання? Слід зазначити, що в Україні є інші органи, які відповідають за врятування людей та ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру. У статті 3 Закону України "Про аварійно-рятувальні служби" [13] у переліку основних завдань аварійно-рятувальних служб зазначено такі, як проведення аварійно-рятувальних заходів під час виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах і територіях, ліквідація надзвичайних ситуацій та окремих її наслідків, а в переліку основних функцій – пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях, надання у можливих межах невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя і здоров'я стані, на місці події та під час евакуації до лікувальних закладів. Відповідно до цих завдань і функцій здійснюється фінансове та матеріально-технічне забезпечення аварійно-рятувальних служб. Зазначеним Законом закріплені механізми відшкодування витрат та проведення окремих аварійно-рятувальних заходів, соціальний захист рятувальників. Органи внутрішніх справ не мають відповідного матеріально-технічного та фінансового забезпечення для проведення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Стосовно органів внутрішніх справ мова може йти тільки про надання у межах наявних можливостей сприяння, допомоги, участі у реалізації заходів, що спрямовані на ліквідацію надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру [8, с. 43].

Тому вважаємо, що працівники органів внутрішніх справ та військовослужбовці внутрішніх військ МВС України, які залучаються до виконання цього завдання, повинні тільки сприяти проведенню невідкладних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, вживати невідкладних заходів для врятування людей і надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду. Це положення варто закріпити на законодавчому рівні.

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 9 Закону України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" у разі залучення внутрішніх військ до виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю на них покладаються обов'язки, передбачені Законом України "Про міліцію" для підрозділів міліції при виконанні цих завдань [2]. У зв'язку з цим внутрішні війська спільно з

працівниками органів внутрішніх справ здійснюють обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; тимчасово вилучають у громадян вогнепальну і холодну зброю, а також боеприпаси, а у підприємств, установ, організацій – навчальну військову техніку та радіоактивні речовини і матеріали, отруйні та сильнодіючі хімічні речовини; здійснюють перевірку документів у громадян, а у разі необхідності проводять особистий огляд, огляд речей, транспортних засобів, багажу і вантажу, службових приміщень та житла громадян [4; 5].

Одне з головних завдань під час введення надзвичайного стану – організація патрульно-постової служби на території дії надзвичайного стану силами підрозділів внутрішніх військ та органів внутрішніх справ. Завдяки цьому забезпечується виконання основних режимних заходів щодо припинення протиправних дій, щодо комендантської години та ін. Досвід у забезпеченні громадського порядку за таких умов показує, що основними видами нарядів, які забезпечують режимні заходи, є: контрольно-пропускні пункти, комендантські патрулі, комендантські пости, військові та міліцейські цепи, групи охорони, фільтраційні пункти тощо.

Практика організації охорони громадського порядку та громадської безпеки в умовах надзвичайного стану в Російській Федерації показує, що, як правило, усі види нарядів були “змішаними”, тобто під час виконання завдань на контрольно-пропускному пункті або в іншому наряді були не тільки військовослужбовці внутрішніх військ і працівники міліції з інших регіонів, але залучалися й місцеві працівники міліції. Такий склад наряду мав попередити можливі конфлікти між місцевим населенням та працівниками міліції і військовослужбовцями. Проте, на нашу думку, для ефективного виконання розглянутих завдань треба залучати військовослужбовців внутрішніх військ та працівників міліції, що не мешкають у регіоні, де запроваджено режим надзвичайного стану. Це насамперед необхідно для зменшення психологічного тиску на військовослужбовців та працівників міліції (наприклад, з боку родичів), а, по-друге, – для запобігання впливу на військовослужбовців та працівників міліції іншими громадянами (наприклад, взяття у заручники родичів або заподіяння їм тілесних ушкоджень тощо).

З метою виконання поставлених завдань і забезпечення ефективного управління силами та засобами, взаємодії між державними органами,

що беруть участь у реалізації режиму надзвичайного стану, створюється спільний оперативний штаб. Діяльність цього штабу має бути регламентована Положенням, що затверджується Президентом України, в якому повинні бути відображені такі положення: оперативний штаб є органом оперативного управління силами і засобами Мiнiстерства внутрiшнiх справ України, Служби безпеки України, Мiнiстерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Вiйськової служби правопорядку у Збройних Силах України щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в умовах дії надзвичайного стану. Очолює оперативний штаб комендант території, який призначається Президентом України. До основних завдань оперативного штабу належать такі:

- безперервне збирання, вивчення та аналіз інформації про стан оперативної обстановки, прогнозування розвитку цієї ситуації, прийняття рішень про використання сил і засобів, що беруть участь у забезпеченні режиму надзвичайного стану;

- розроблення необхідних пропозицій і заходів реагування, підготовка відповідних управлінських рішень;

- оперативне управління силами і засобами;

- підтримання готовності сил і засобів;

- координація діяльності сил і засобів, підтримання взаємодії місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- організація контролю за виконанням завдань, тимчасове реагування на зміни в оперативній обстановці;

- підготовка інформації для органів державної влади [14, с. 58–59; 15].

На жаль, Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” не визначає осіб, які можуть бути призначені комендантом території, та його повноважень. На нашу думку, коменданта території, де запроваджено надзвичайний стан, було б доцільно призначати залежно від характеру надзвичайної ситуації, що зумовила введення надзвичайного стану. Наприклад, у разі виникнення надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру комендантом території слід призначити особу з числа досвідчених керівників Мiнiстерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; у випадках здійснення масових терористичних актів, блокування або захоплення особливо важливих

об'єктів, масового переходу державного кордону було б доцільно призначити комендантом території керівника Служби безпеки України, а у разі виникнення масових безпорядків, міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів коменданта території доцільно призначити з числа керівників внутрішніх військ або органів внутрішніх справ. У вказаному Законі варто було б визначити коло обов'язків коменданта території. Ураховуючи досвід застосування надзвичайного стану у Російській Федерації, до повноважень коменданта слід віднести: прийняття у межах своєї компетенції наказів та розпоряджень, обов'язкових для виконання на відповідній території усіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами; встановлення у разі необхідності часу та строку дії комендантської години; визначення особливого порядку в'їзду та виїзду; визначення місця зберігання вилучених боєприпасів, зброї, учбової воєнної техніки та інших предметів, що перераховані у Законі України "Про правовий режим надзвичайного стану"; повідомлення через засоби масової інформації населенню території про порядок реалізації окремих заходів, які передбачені в Указі Президента "Про введення надзвичайного стану"; надання допомоги населенню; розгляд заяв та повідомлень про скоєні правопорушення та злочини; участь у засіданнях органів державної влади тощо.

Таким чином, з метою підвищення ефективності розглянутих завдань, які виконуються спільно з працівниками органів внутрішніх справ, варто звернути увагу на проведення спільних навчань, у межах яких відпрацьовуються всі розглянуті напрямки діяльності. Розвиток внутрішніх військ МВС України має бути спрямований насамперед на підвищення їх ролі у боротьбі зі злочинністю та припиненні внутрішніх конфліктів, перш за все збройних. Особливу увагу необхідно приділяти підтриманню та підвищенню боєготовності і боєздатності військовослужбовців, що здатні в короткі строки розпочати дії для припинення конфліктів, які загрожують внутрішній безпеці України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузнiченко С.О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223–229.
2. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26.03.1992 р. // Відомості Верхов. Ради України. –

№ 29. – Ст. 397 (з наступними змінами та доповненнями).

3. Конституція України // Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верхов. Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

5. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-ІІІ // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

7. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

8. Кузнiченко С.О. Управління органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. – Х.: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2001. – 170 с.

9. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.

10. Лозбинеv В.В. Чрезвычайного положения без комендантского часа не бывает // Российская юстиция. – 1999. – № 3. – С. 29–30.

11. Приказ коменданта района чрезвычайного положения г. Москва от 4 октября 1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 38. – С. 5.

12. Петрухин И.Л. Чрезвычайное положение и права человека // Обеспечение безопасности населения и территории: Сб. науч. тр. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. – С. 38–52.

13. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14.12.1999 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.

14. Гушин В.В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект: Пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 1996. – 76 с.

15. Про затвердження Положення про оперативний штаб МВС України та складу оперативного штабу МВС України: Наказ МВС України № 1268 від 07.12.2002 р.

Стаття надійшла до редакції 09.11.2005 р.