

М. В. Ковалів

Львівський державний університет внутрішніх справ,
канд. юрид. наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін

В. О. Іваха

Львівський державний університет внутрішніх справ,
канд. юрид. наук,
декан факультету заочного навчання цивільних осіб

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

© Ковалів М. В., Іваха В. О., 2016

Розглянуто питання діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану. Розкриваються особливості організації діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку в умовах воєнного стану. Розглядаються типові плани охорони громадського порядку, в яких визначаються наявні сили та засоби, склад зведеного загону, додаткові сили та засоби, резерви, варіанти посиленого несення служби, підвищена готовність особового складу тощо, які є запорукою ефективної діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану.

Ключові слова: воєнний стан, правовий режим, органи внутрішніх справ, переконання, примус, безпека громадян.

М. В. Ковалив, В. А. Иваха

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Рассмотрены вопросы деятельности органов внутренних дел в условиях военного положения. Раскрываются особенности организации деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка в условиях военного положения. Рассматриваются типовые планы охраны общественного порядка, в которых определяются имеющиеся силы и средства, состав сводного отряда, дополнительные силы и средства, резервы, варианты усиленного несения службы, повышенная готовность личного состава и т.д., которые являются залогом эффективной деятельности органов внутренних дел в условиях военного положения.

Ключевые слова: военное положение, правовой режим, органы внутренних дел, убеждение, принуждение, безопасность граждан.

M. V. Kovaliv, V. O. Ivacha

THE ACTIVITY OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS UNDER THE CONDITIONS OF WAR STATE

The article deals with issues of the activity of bodies of internal affairs under the conditions of war state. The features of the organization of the activity of internal affairs bodies concerning the protection of public order under the conditions of war state are

revealed. Typical plans of the protection of public order defining the available forces and means, the staff of the consolidated group, the additional forces and means, reserves, options for enhanced policing, the increased readiness of the personnel, etc. which are pledge of the effective activity of the bodies of internal affairs under the conditions of war state are considered.

Key words: war state, legal regime, bodies of internal affairs, conviction, coercion, security of citizens.

Постановка проблеми. Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Сьогодні воєнний стан є особливим правовим режимом діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та організацій в Україні у виняткових обставинах, пов'язаних тільки з обставинами зовнішнього характеру – необхідністю відбиття агресії проти України або запобігання безпосередній загрози агресії.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану стали публікації провідних науковців Ю. Г. Барабаша, В. В. Белєвцевої, С. С. Засулька, І. В. Кириленка, М. П. Кучерявенка, С. О. Кузнїчена, В. І. Олефіра, К. М. Пасинчука, М. М. Медвідь, В. А. Молотай, Х. П. Ярмакі та інших вчених.

Метою статті є висвітлення питань діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану.

Виклад основних положень. Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах введення воєнного стану зводиться до сприяння органам управління, створеним на визначеній території, в безпосередньому вирішенні завдань оборони держави. Органи внутрішніх справ у системі органів держави, що працюють у цій ситуації, займають особливе місце, зумовлене вмістом завдань у розглянутих умовах діяльності. Від ефективності їх роботи вирішальною мірою залежить безпосереднє забезпечення внутрішньої безпеки.

Саме в цих цілях і необхідно уточнити компетенцію органів внутрішніх справ, бо тільки наявність уточнених повноважень дає юридично обґрунтовані гарантії законності в реалізації функцій служб і підрозділів органів внутрішніх справ. Безсумнівно, що для успішного виконання завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ в умовах воєнного стану, їхні обов'язки і права повинні відповідати основному принципу – нові обов'язки кореспондуються з новими правами. Надзвичайно важливою є та обставина, що розширення компетенції органів внутрішніх справ при введенні воєнного стану є в системі заходів примусу. Співробітники органів внутрішніх справ не можуть переступити меж дозволеного в методах і засобах своєї діяльності щодо забезпечення безпеки. Їх коло в цих умовах, на наш погляд, має бути розширено, бо застосування їх не завжди пов'язане з правопорушеннями, а може бути результатом оцінювання обстановки, що складається. Ускладнення компетенції органів внутрішніх справ проявляється і у внутрішньому управлінні кожним з них.

Особливості організації діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку в умовах воєнного стану визначено чинним законодавством, насамперед Законом України “Про правовий режим воєнного стану” [1] і залежать від завдань, які повинні бути виконаними та стану оперативної обстановки. З урахуванням оперативної обстановки, наявної інформації, політичних, економічних, соціальних умов, географічного положення, інших обставин

розробляються спеціальні плани, відповідно до яких здійснюється розстановка особового складу та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

Для того, щоб типові плани охорони громадського порядку відповідали своєму призначенню, їх розробляють під конкретні цілі (наприклад, на випадок захоплення заложників або захоплення особливо важливого об'єкта; з метою розшуку і затримання озброєних, особливо небезпечних злочинців, що можуть з'явитись на території обслуговування [2, с. 339]). Суміщувати різні завдання в одному типовому плані недоцільно.

Можуть бути й інші цільові плани. В таких планах визначаються наявні сили та засоби, склад зведеного загону, додаткові сили та засоби, резерви, варіанти посиленого несення служби, підвищена готовність особового складу, бойова готовність, схеми зв'язку, конкретні виконавці та їх обов'язки, календарний графік виконання заходів на той чи інший варіант розвитку особливих подій. До плану додаються оперативні карти, схеми збору особового складу за тривоною, основні та запасні місця дислокації, порядок взаємодії з іншими правоохоронними органами. В плані вказуються також підстави і порядок введення його в дію.

Заздалегідь розроблені планові заходи, випробувані на практичних заняттях з особовим складом, максимально наближені до реальної оперативної обстановки, є запорукою ефективної діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану. Типові плани багаторазового використання дають можливість економити час, розробляючи управлінські рішення, вибираючи оптимальні варіанти і порядок дій, попередньо розраховуючи сили і засоби, готувати особовий склад до діяльності в умовах воєнного стану.

Важливого значення набуває психологічна підготовка особового складу, спеціальна фізична та професійна натренованість та загартованість [2, с. 340]. За високої загальної підготовленості особового складу до дій в умовах воєнного стану навіть раптове, не прогнозоване виникнення надзвичайних ситуацій не поставить орган внутрішніх справ у складне становище.

Підготовка типового плану на випадок введення режиму воєнного стану, наприклад, організація розшукових заходів у разі появи озброєної злочинної групи, вимагає певного досвіду від керівника, знання особливостей місцевості, аналізу оперативної обстановки тощо.

Як правило, розроблення типового плану проходить у чотири етапи: підготовчий; безпосереднє розроблення плану; його узгодження, корегування, затвердження; доведення його до виконавців.

На підготовчому етапі начальник органу внутрішніх справ з'ясовує цілі і завдання планування, вивчає законодавчі та інші нормативні акти, доручення та рекомендації МВС України, досвід інших органів, інформацію про події, яким слід запобігти, їхні наслідки, реагування на них.

Начальник органу внутрішніх справ дає доручення зібрати пропозиції керівників підлеглих підрозділів щодо конкретних заходів, маршрутів, контрольних пунктів, місць розташування оперативних груп, закріплення транспорту, виконавців. Враховуються дії інших органів, якщо план зачіпає їхню компетенцію, наприклад, під час евакуації населення з території.

На другому етапі визначають структуру плану, перелік його позицій, склад оперативного штабу, його функціональні обов'язки, склад оперативних груп працівників, порядок їх дій, організація контролю, зв'язку, матеріально-технічного постачання, схеми особливо важливих об'єктів, які підлягають охороні, склад і місце розташування резерву.

На третьому етапі проект плану узгоджують з органами виконавчої влади, іншими правоохоронними структурами, зокрема з прокуратурою, Службою безпеки, прикордонним військовим гарнізоном, сусідніми органами внутрішніх справ і вищим керівництвом.

В проект плану вносять зміни і доповнення, проводять його корегування, уточнюють спільні дії. Після цього проект плану доопрацьовується в остаточному варіанті і доповідається старшому начальнику (начальнику УМВС України в області, місті) для затвердження, якщо це не належить до компетенції самого розробника типового плану.

На четвертому, завершальному, етапі план доводять до виконавців. Начальник органу внутрішніх справ на оперативній нараді, на заняттях, інструктажі чи в іншій формі оголошує типовий план як управлінське рішення, знайомить виконавців з їх функціональними обов'язками,

що виникнуть у разі приведення плану в дію, ставить додаткові завдання щодо організації виконання планових заходів. План тиражується, якщо це необхідно, надсилається вищому суб'єкту управління, іншим органам, причетним до його виконання. При цьому зберігається режим таємності, якщо того вимагають планові заходи.

У разі введення режиму воєнного стану начальник органу внутрішніх справ повинен провести заходи, визначені планом підготовки до дій у цей період, який передбачає комплекс заходів, спрямованих на приведення органу внутрішніх справ до стану бойової готовності та забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку на території оперативної відповідальності [2, с. 357].

Одночасно проводиться оповіщення особового складу органу внутрішніх справ, постановка завдань відповідно до плану і наявної ситуації.

Охороняючи громадський порядок в умовах воєнного стану, органи внутрішніх справ використовують такі методи соціального урегулювання, як переконання і примус, зокрема, адміністративне припинення. Роз'яснювальна робота як основний метод правоохоронної діяльності, переконання громадян у необхідності свідомого і добровільного виконання правових вимог, припинення антигромадської поведінки, профілактична робота в трудових колективах і з окремими особами є необхідною умовою сприяння ефективному проведенню мобілізації.

Механізм переконання передбачає сукупність різних засобів, форм і методів впливу на свідомість і поведінку людей. Правовим переконанням повинні займатись працівники органів внутрішніх справ, які самі добре знають законодавство, користуються авторитетом і повагою серед населення [2, с. 58].

Роз'яснювальна робота може поєднуватись з примусом, коли необхідно взяти під охорону окремі важливі об'єкти, перекрити шляхи сполучення, забезпечити блокування місцевості знаходження, документування протиправної діяльності, встановлення особи.

Якщо переконання – це система прийомів та засобів впливу з метою втілення в свідомості та реалізації в житті правової та моральної ідеології, принципів правових і моральних норм нашого суспільства, то примус – це такий метод впливу, за якого примусово нав'язується воля держави; це зовнішній вплив на поведінку в межах закону і моральних вимог, що ґрунтується на організованій силі і відзначається безперечністю та категоричністю.

Заходи адміністративного припинення – найпоширеніша група адміністративного примусу і можуть застосовуватись для переривання як кримінально-правових діянь, так і адміністративних правопорушень. Надаючи поліції право на використання таких заходів адміністративного припинення, як застосування зброї, заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, Закон України “Про національну поліцію” передбачає, що вони використовуються для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю.

Заходи припинення, які застосовують органи внутрішніх справ в умовах режиму воєнного стану, можна поділити на дві групи. До групи заходів загального характеру (призначення) належать вимоги працівників поліції припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей та документів, огляд тощо.

Другу групу складають спеціальні заходи, які застосовуються значно рідше, порівняно із заходами загального призначення і тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити протиправну поведінку неможливо, тобто коли використані і не дали бажаних результатів всі інші засоби впливу. Систему цих заходів складають заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і застосування зброї, тобто такі, що поєднуються із застосуванням сили. Такі заходи можуть застосовуватись, як правило, тільки після попередження про їхнє використання, за суворого дотримання вимог законодавства.

Навіть якщо органи внутрішніх справ здійснюють охорону громадського порядку в умовах воєнного стану, дотримання законності є необхідною умовою їх діяльності. Дотримання законності забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів управління, правом адміністративного та судового оскарження, контролем громадськості та засобів масової інформації.

Зважаючи на те, що органи внутрішніх справ діють постійно в складній ситуації, кожен працівник повинен чітко знати свої функціональні обов'язки як у звичайних, так і в умовах воєнного стану і ретельно їх виконувати.

В умовах воєнного стану органи внутрішніх справ широко вживають заходи адміністративного припинення, спеціального призначення, їх застосування є переважно прерогативою поліції, що відрізняє їх від заходів припинення загального призначення, які використовуються в діяльності багатьох суб'єктів адміністративно-правової охорони.

Надзвичайні умови, які викликають необхідність застосування спеціальних заходів – це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того, заходи спеціального призначення застосовують тоді, коли були використані і не дали бажаних результатів всі інші можливі в цій ситуації форми попереднього впливу на правопорушників. Застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї повинно передувати попередження про намір їх застосування, якщо це дозволяє обстановка. В тих випадках, коли є реальна небезпека для життя та здоров'я людей, поліція може застосовувати спеціальні заходи без попередження.

Особливості діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану зумовили необхідність організаційного виділення спеціальних підрозділів, груп чи окремих працівників, які мають підвищену професійну, фізичну чи спеціальну підготовку і здатні успішно виконувати окремі види адміністративної діяльності. Це підрозділи спеціального призначення, групи застосування спеціальних хімічних речовин, снайпери, спеціалісти з відеодокументування, зв'язкові та ін. Вогнепальну зброю і спеціальні засоби дозволяється використовувати не всім, а тільки тим працівникам, які пройшли відповідну професійну підготовку, обізнані з нормативними актами, склали заліки і за своїм посадовим станом мають право на їх застосування. Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що всі вони спрямовані безпосередньо на особу правопорушника, здатні завдавати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити життя.

Спеціальні засоби становлять різноманітні технічні засоби впливу на правопорушника, а в деяких випадках – також на транспортні засоби та інші речі з метою усунення протиправної ситуації.

Відповідно до ст. 45 Закону України “Про національну поліцію” спеціальні засоби застосовуються у випадках, коли були використані і не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Перелік підстав застосування працівниками поліції спеціальних засобів є вичерпним і розширенню не підлягає [3].

Всі спеціальні засоби, які застосовуються органами внутрішніх справ в умовах воєнного стану, можна поділити на дві групи: засоби активної оборони та засоби забезпечення спеціальних операцій. Засобами активної оборони визнаються гумові кийки, наручники, засоби фіксування (зв'язування), ручні газові гранати, а також патрони з газовими гранатами, балончики та легка зброя із сльозогінним газом (газові пістолети і револьвери), електрошокові пристрої. До засобів забезпечення спеціальних операцій належать ранцеві апарати, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, патрони з гумовою кулею, водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби, пристрої для примусової зупинки автотранспорту, пристрої для відкриття приміщень, захоплених правопорушниками.

Вогнепальна зброя може застосовуватися працівниками органів внутрішніх справ як крайній захід в чітко визначених випадках. Закон України “Про національну поліцію” (ст. 46) встановлює детально і вичерпно підстави для застосування вогнепальної зброї.

Враховуючи підстави і порядок застосування органами внутрішніх справ примусових заходів при охороні громадського порядку в умовах воєнного стану, можна виділити їх застосування з метою:

- попередження правопорушень (офіційне попередження, адміністративний нагляд, перевірка документів, конфіскація, реквізиція, карантин, виселення тощо);
- припинення правопорушень (застосування відповідно до закону зброї та інших спеціальних засобів, закриття підприємств, окремих цехів через порушення вимог дозвільної системи, правил пожежної безпеки, санітарних норм);

- особисте затримання, вилучення підготовлених для вчинення злочину різних знарядь і предметів;
- забезпечення притягнення до відповідальності (утримання під вартою, огляд, арешти на майно, його вилучення, підписки про невиїзд).

Працівники органів внутрішніх справ, які виконують обов'язки щодо охорони громадського порядку в умовах воєнного стану, мають знати організацію і тактику діяльності органів внутрішніх справ у таких умовах, завдання, функції, форми і методи діяльності поліції, рішення місцевих органів влади з питань охорони громадського порядку, чинне законодавство, зокрема те, яке регламентує діяльність органів внутрішніх справ та інших правоохоронних структур в умовах воєнного стану. Тобто надзвичайна складність забезпечення громадського порядку в умовах воєнного стану вимагає високої професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ.

Дії органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану повинні бути юридично грамотними, сприйматись громадянами, чії права та свободи обмежуються, як справедливі і законні. Незаконні дії працівників органів внутрішніх справ можуть завдати значної шкоди.

Органи внутрішніх справ здійснюють багатофункціональну діяльність від імені держави, місце і роль якої в механізмі забезпечення режиму воєнного стану полягає в реалізації національних інтересів (забезпечення конституційних прав і свобод громадян, участь у забезпеченні соціальної стабільності суспільства, екологічної безпеки, захисті суспільства від тероризму та ін.) з протидії воєнним загрозам.

Ефективність форм і методів забезпечення режиму воєнного стану багато в чому залежить від гнучкості та динамічності використання сил і засобів органів внутрішніх справ. При цьому важливе значення має поліпшення форм і методів взаємодії поліції та громадськості у справі забезпечення режиму воєнного стану.

Висновки. Об'єктом уваги діяльності органів внутрішніх справ є внутрішні загрози військового стану України, особливо такі, як криміналізація суспільства, розвиток “тіньової економіки”, різні прояви тероризму, неналежне виконання законів і низький рівень правопорядку та ін. Отже, основною функцією органів внутрішніх справ щодо забезпечення режиму воєнного стану є протидія внутрішнім загрозам, чого досягають вирішенням таких завдань, як боротьба зі злочинністю, особливо з її організованими формами; протидія різним проявам тероризму; забезпечення громадської безпеки тощо.

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 1647-III // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 250. 2. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / [М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калянов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. 3. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 2015. – № 40, 41. – Ст. 379.