

УДК 342.9 : 351.74

Панова О. О., к.ю.н., доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС ФПФМГБ та КМСД ХНУВС

Взаємодія органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах

У статті досліджено механізму взаємодії органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах. На основі аналізу нормативно-правових актів і наукової літератури розроблено шляхи вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, громадський порядок, надзвичайні умови, Національна гвардія України, охорона.

В статье исследовано механизму взаимодействия органов внутренних дел с Национальной гвардией Украины в процессе охраны общественного порядка в чрезвычайных условиях. На основе анализа нормативно-правовых актов и научной литературы разработаны пути совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с Национальной гвардией Украины в процессе охраны общественного порядка в чрезвычайных условиях.

Ключевые слова: органы внутренних дел, общественный порядок, чрезвычайные условия, Национальная гвардия Украины, охрана.

In the article it is investigational the mechanism of co-operation of organs of internal affairs with the National household troops of Ukraine in the process of public law enforcement in extraordinary terms. On the basis of analysis normatively legal acts and scientific literature the ways of perfection of co-operation of organs of internal affairs are developed with the National household troops of Ukraine in the process of public law enforcement in extraordinary terms.

Key words: organs of internal affairs, public peace, extraordinary terms, National household troops of Ukraine, guard.

Актуальність теми. Насущною проблемою національної безпеки України в сучасних умовах, як показали події в зоні Антитерористичної операції, є недостатня взаємодія між державними і військовими органами забезпечення безпеки України, їх військами, силами і засобами. Незрідка саме неузгодженість спільних і самостійних дій органів і військ (сил) різних міністерств і відомств України наносить найбільший збиток національній безпеці держави.

Взаємодія силових структур - це складний процес здійснення зв'язків, відносин і взаємних зусиль між різними органами державного і військового управління, військами, силами і засобами, направлений на узгодження їх службово-бойової практики для успішного досягнення цілей національної безпеки країни. Інтеграція зусиль і узгодження спільних і самостійних дій всіх сторін, що беруть участь, дає можливість успішно вирішувати поставлені завдання в різних надзвичайних ситуаціях. Посилення складності і збереження нестабільності сучасної соціально-політичної, економічної, релігійно-етнічної і військової обстановки на висуває на перший план завдання дослідження шляхів вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ і Національної гвардії України як однієї з важливих сторін проблеми охорони громадського безпеки України в сучасних умовах.

Стан наукового дослідження. Дослідженню поняття взаємодії органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними системами присвятили свої наукові праці О.М. Бандурка, І.П. Веремєєнко, І.П. Голосніченко, В.К. Гіжевський, В.Л.Грохольський, Є.В. Додін, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, Ю.І. Римаренко та інші. Всі вони загалом розглядали комплексно взаємодію органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними організаціями, але комплексного розгляду взаємодії органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах не проводилось.

Метою даної статті є визначення взаємодії органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб повніше представити суть взаємодії органів внутрішніх справ і підрозділів Національної гвардії по охороні громадського порядку у надзвичайних умовах, необхідно перш за все з'ясувати сенс самого інституту «Національна гвардія України» оскільки, в цьому визначенні до теперішнього часу немає повної ясності, а така термінологічна невизначеність призводить до серйозних протиріч в практичній діяльності.

Інститут Національної гвардії є озброєною військовою організацією, функціонально призначеною відповідно до законодавства для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами - із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Необхідно відмітити, що в ст. 1 Закону України «Про національну гвардію України» [1] відсутній термін «озброєна організація», організаційно-правове положення вказує на всі ознаки озброєності і організації.

Виходячи із завдань Національної гвардії України, вони мають всі ознаки органу державного рівня. Вона віднесена до Міністерства внутрішніх справ України – органу виконавчої влади з функціями державного управління у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки і безпосередньо реалізовує основні напрями діяльності органів внутрішніх справ.

Національна гвардія України, як складова частина системи МВС України, у внутрішньоорганізаційних відносинах представляє собою підсистему структури МВС України, і, отже, є керованим об'єктом. Особливість такого керованого суб'єкта полягає в тому, що при виконанні ним публічних прав і обов'язків поза внутрігалузевими відносинами, війська представляють обличчя держави і є суб'єктом управління в області охорони громадського порядку і безпеки.

Таким чином, Національна гвардія України - державна, військова, правоохоронна організація, що здійснює правоохоронну діяльність спільно з органами внутрішніх справ по охороні громадського порядку.

Взаємодія органів внутрішніх справ і Національної гвардії по охороні громадського порядку має організаційно-правовий зв'язок, який можна представити на трьох рівнях: на організаційному; функціональному і управлінському рівні.

На організаційному рівні Національна гвардія входить в систему МВС України разом із органами внутрішніх справ. Ці засади взаємодії виражені в категорії «внутрішні

справи МВС України». Термін внутрішні справи в теорії і практиці означає, відмітив О.П. Коренєв, одну з сфер діяльності держави [2, с.6]. На наш погляд термін внутрішні справи має як мінімум три значення:

1. Внутрішні справи асоціюються з поняттям управління внутрішніми областями, галузями і сферами держави через відповідні групи своїх компетентних органів.

2. Об'єм наочно-функціональної діяльності органів внутрішніх справ - це частина внутрішньої діяльності держави.

3. Внутрішні справи - це галузі МВС України, вони на практиці функціонально відособлені, але взаємозв'язані з Національною гвардією.

З позиції третього значення органи внутрішніх справ і Національна гвардія включені в частину адміністративної діяльності поліції, а точніше - вони взаємодіють по охороні громадського порядку, в правових і неправових формах. Правові форми взаємодії, здійснюються на основі повного юридичного оформлення. Серед правових форм взаємодії виділяються прийняття правових актів управління і не правових форм управління взаємодії органів внутрішніх справ і Національної гвардії МВС України.

Для досягнення взаємодії між органами внутрішніх справ і Національною гвардією МВС України, органами державної влади видається величезне число правових актів [3, с. 67]. З їх допомогою встановлюються нові юридичні норми, змінюються або відміняються старі, формуються нові правовідносини взаємодії органів внутрішніх справ і Національної гвардії по охороні громадського порядку.

На законодавчому рівні безпосередня взаємодія органів внутрішніх справ з Національною гвардією виражена у ряді нормативно-правових актів. Так Закон України «Про Національну гвардію України» [1] комплексно закріпив всі завдання Національної гвардії, їх організацію, управління, матеріально-технічне забезпечення, та інші сторони її організації, практичного використання і служби.

У п. 11 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України» зазначено, що її військовослужбовці з метою виконання покладених на Національну гвардію України завдань мають право взаємодіяти в межах компетенції з іншими правоохоронними органами [1]. Втім, вдосконалення механізму взаємодії Національної гвардії України з іншими уповноваженими суб'єктами має бути не правом, а обов'язком її військовослужбовців [5, с. 96].

Разом з тим, взаємодія органів внутрішніх справ і Національної гвардії України носить об'єктивний характер. Як зазначає Є.І. Володіна, це пов'язано з такими чинниками:

1) принциповою основою для тісної взаємодії є спільність їх цілей як підсистеми, що входить до єдиної системи МВС. Діяльність, наприклад, головних управлінь, управлінь МВС України в областях, м. Києві спрямовані на охорону громадського порядку в регіоні й усуненні причин правопорушень, а також умов, що сприяють їх вчиненню. Кожна з цих підсистем реалізує цілий ряд взаємопов'язаних і взаємообумовлених завдань відповідно до своєї компетенції. Ефективне здійснення кожним із даних самостійних підрозділів завдань і функцій, які для них є спільними й коло яких постійно розширюється та ускладнюються, досягнення позитивних кінцевих результатів діяльності можливо лише тоді, коли їх дії будуть чітко узгоджені, а зусилля об'єднані на науковій основі [4, с. 140];

2) ГУМВС. УМВС, частини і з'єднання Національної гвардії України поодиночі не мають необхідного комплексу сил і засобів для виконання значної кількості завдань у сфері забезпечення національної (внутрішньої) безпеки. Так, у ГУМВС, УМВС, які не

мають військових формувань у своєму підпорядкуванні, відсутні можливості відповідними силами й засобами прочісувати місцевості з метою виявлення й затримання злочинців, ліквідації масових заворушень, забезпечення громадської безпеки при проведенні суспільно-політичних і спортивно-масових заходів у містах. З іншого боку, частини і з'єднання Національної гвардії України не мають відповідних сил і засобів, що знаходяться на озброєнні міліції (наприклад, підрозділи Держаної автомобільної інспекції, кримінальної міліції та ін.) [4, с. 141]. Саме тому ряд завдань, покладених на органи внутрішніх справ, виконується разом, у тісній взаємодії з Національною гвардією України [5, с. 96];

3) спільна діяльність дозволяє уникнути прогалин і дублювань у реалізації своїх функцій і забезпечити максимально ефективне використання кожним із них специфічних форм і методів впливу на таке складне явище, як громадський порядок і злочинність. Потреба взаємодії органів внутрішніх справ із Національною гвардією України обумовлена також організаційними і правовими факторами, важливішим з яких є правовий фактор — об'єктивно, стабільно існуюча потреба всього нашого суспільства та його членів у належному порядку й безпеці. Задовольнити цю потребу суспільства можна тільки об'єднаними зусиллями всіх сил і засобів, що мають у розпорядженні цих органів охорони правопорядку. Отже, правовий фактор визначає нормативно встановлені права, обов'язки і відповідальність усіх їх працівників і військовослужбовців щодо виконання своїх функцій із забезпечення громадської безпеки в регіоні як повсякденно, так і при ускладненні оперативної обстановки [4, с. 142].

На наш погляд, слід розглянути основні особливості створення системи взаємодії органів внутрішніх справ і Національної гвардії України по охороні громадського порядку у надзвичайних умовах. Убачається, що вони полягають в тому, що надзвичайні умови виникають несподівано, раптово ставлять перед системою управління органами внутрішніх справ і Національною гвардією України завдання, що не відповідають звичайному режиму роботи організації. У цих випадках рішення мають бути прийняті терміново. Проте звичайний порядок їх діяльності не дозволяє цього зробити у зв'язку з наступними причинами. По-перше, існуючі плани по охороні громадського порядку в надзвичайних умовах зазвичай не відповідають об'єктивним умовам кожної конкретної ситуації. По-друге, при охороні громадського порядку в надзвичайних умовах виникають, як правило, нові завдання. По-третє, інформація, яку слід вивчити і проаналізувати, деколи суперечлива і поступає потужним потоком.

У цих умовах може виникнути небезпека загальної паніки: як свідчить досвід, окремі керівники і посадові особи органів внутрішніх справ і Національної гвардії України, опинившись в несподіваній ситуації, не маючи звичних вказівок “зверху” і загальної картини ситуації, губляться і непродуманими рішеннями сприяють посиленню паніки. Слід зазначити, що багато керівників і посадових осіб органів внутрішніх справ і національної гвардії України не завжди можуть відразу змінити стиль свого мислення і діяти в надзвичайних умовах при несподіваних змінах оперативної обстановки.

Аналіз функціонування системи взаємодії органів внутрішніх справ і підрозділі Національної гвардії по охороні громадського порядку в надзвичайних умовах дозволяє виділити ряд її особливостей в порівнянні з функціонуванням традиційних систем: хаотичний режим функціонування; відсутність жорсткої структури і чіткого розподілу функцій; широка і непередбачувана область дій; залежність інформаційних потоків від ситуації, що складається. В зв'язку з цим охоплюється весь спектр проблем, що стосуються охорони громадського порядку в надзвичайних умовах, включаючи етапи планування і прогнозування, запобігання і підготовки функціонування, а також

ліквідації негативних наслідків.

Ефективна взаємодія органів внутрішніх справ і підрозділів Національної гвардії по охороні громадського порядку в надзвичайних умовах залежить від планування і прогнозування певних ситуацій. Але повинні передбачатися і превентивні заходи. Причому акцент необхідно робити на усуненні їх причин, а не лише наслідків, що можуть виникнути [6, с. 92-94]

В той же час превентивний план має бути досить гнучким, щоб на його базі могли побудувати, у разі потреби, конкретну програму дій, що включає термінові заходи по проведенню рятувальних та інших невідкладних робіт. Такий план також повинен містити секторний аналіз, щоб жодна область не залишалася без уваги. У ній визначаються: завдання, відповідно до яких частини і підрозділи Національної гвардії України взаємодіють між собою і органами внутрішніх справ; розрахунок сил і засобів для спільних дій і по наданню взаємної допомоги; порядок обміну взаємною інформацією про обстановку, що склалась. Важливість і цінність такого плану у момент виникнення особливих умов полягає в тому, що він допоможе скоротити до мінімуму час збирання інформації і ухвалення необхідних оперативних рішень.

Другий режим підвищеної готовності характеризується наявністю інформації про ознаки потенційної загрози виникнення особливих умов. Тут завдання органів внутрішніх справ і підрозділів національної гвардії України полягають в розробці детальних планів заходів щодо запобігання або пом'якшення наслідків ускладнення обстановки, прогнозування і передбачення її розвитку відповідних дій. В ході розробки планів вони повинні погоджувати цілу низку запитань із зацікавленими взаємодіючими структурами.

Таким чином, взаємодія органів внутрішніх справ і підрозділів Національної гвардії України має бути організоване завчасно, а необхідні корегування вносяться вже в ході проведення заходів щодо охорони громадського порядку.

Прогнозування можливості виникнення особливих умов при охороні громадського порядку і процедури превентивного планування базується на регулярній оцінці тенденцій розвитку поточної ситуації, з також ресурсів, необхідних для її поліпшення, стабілізації і зниження шкідливих наслідків розвитку подій.

Відсутність необхідної інформації часто стає основною перешкодою для організації взаємодії органів внутрішніх справ і підрозділів Національної гвардії України по охороні громадського порядку у надзвичайних умовах на ранній стадії їх запобігання. У багатьох випадках це обумовлено недостатньо активним пошуком, виявленням і використанням необхідних даних.

На жаль, багаточисельні приклади показують, що під час погіршення ситуації навіть наявність достовірної і чіткої інформації виявляється недостатнім для того, щоб з боку керівництва прослідувала негайна реакція на виникнення надзвичайних умов, оперативні і ефективні дії, що виражаються в прийнятті і реалізації адекватних обстановці стратегічних і тактичних рішень.

Як показує аналіз практики органів внутрішніх справ, найбільш ефективними шляхами підтримки і вдосконалення взаємодії при виконанні завдань по охороні громадського порядку в надзвичайних умовах є: створення доцільної системи взаємного інформування між суб'єктами охорони громадського порядку; вдосконалення системи зв'язку з підлеглими підрозділами і взаємодіючими органами внутрішніх справ; розробка методичних рекомендацій по організації взаємодії; узагальнення і поширення передового досвіду; посилення контролю за організацією взаємодії; своєчасне виділення резервів для відновлення порушеної взаємодії. Ці шляхи в тій або іншій мірі прийнятні для підтримки взаємодії

частин і підрозділів Національної гвардії України з органами внутрішніх справ при виконанні завдань по охороні громадського порядку в надзвичайних умовах [7, с. 68].

Відомо, що інформація, що поступає, охоплює дані, використовувани в практичній роботі в процесі управління силами і засобами. При цьому необхідно створити оптимальну систему взаємної інформації. Її джерелами, як показує досвід роботи органів внутрішніх справ і Національної гвардії України, можуть бути: вищестоящі і підлеглі начальники, командири і органи управління всіх взаємодіючих сил; інформація від місцевих жителів, цивільної оборони, різні довідники, описи та ін.

Практика взаємодії органів внутрішніх справ і Національної гвардії України в ході спільних дій в зоні Антитерористичної операції на сході України показала, що однією з шляхів його підтримки під час виконання завдань забезпечення громадського порядку в надзвичайних умовах було встановлення доцільної періодичності здобуття і передачі достовірної інформації. Істотний вплив на питання взаємодії надала громадська думка цивільного населення, яке проживало на території дії органів внутрішніх справ і військ Національної гвардії в цей період часу. Очевидно, що громадську думку цивільного населення необхідно формувати до початку активних дій, особливо при розпалі конфліктних ситуацій. В цілях створення системи взаємної інформації органів внутрішніх справ і військ Національної гвардії, на наш погляд, було б доцільним мати в структурі МВС, ГУМВС, УМВС штатний підрозділ аналізу і прогнозування надзвичайних ситуацій, на яке покласти організацію постійного контролю за наданням достовірної інформації про події, які можуть викликати або вплинути на розвиток надзвичайної ситуації.

Таким чином, однією з важливих шляхів вдосконалення роботи керівників органів внутрішніх справ і командирів національної гвардії України по організації взаємодії є розробка методичних рекомендацій, узагальнення і поширення передового досвіду, навчання особового складу найбільш ефективним методам взаємодії при охороні громадського порядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну гвардію України : закон України від 13 березня 2014 р., № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17, стор. 1216. – Ст. 594 (із змінами і доповненнями).
2. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во Щит-М, 1997. – 335 с.
3. Сущенко В.Д. Административна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / Сущенко В.Д., Оліфер В.І., Константинов С.Ф. – Тернопіль : ТзОВ «Терно-граф», 2006. – 176 с.
4. Володина Е.И. Административно-правовой статус внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Володина Е.И. - М., 2001. - 180 с.
5. Савочкіна Д.О. Особливості взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами та військовими формуваннями / Д.О. Савочкіна / Юридичний науковий електронний журнал - № 3 / 2014 С. 94-97 [Електронний варіант] – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/3_2014/27.pdf
6. Белоусов В. А. Совершенствование взаимодействия органов внутренних дел, внутренних войск в особых условиях // Совершенствование управления органами внутренних дел в особых условиях. - М., 1991. - С. 90-100
7. Лазутко В.І. Взаємодія органів внутрішніх справ України з іншими силами охорони правопорядку при здійсненні службово-бойової діяльності [текст] : дис. ...канд. Юрид. наук : 21.07.05 / Лазутко Василь Іванович ; Одес. Держ. Ун-т внутр. справ. – Одеса, 2013.- 220 с.