

Полтавський Е. М.,
старший викладач кафедри експлуатації та ремонту автомобілів та бойових машин
Національної академії Національної гвардії України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ УКРАЇНИ ПІД ЧАС РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ

LEGAL REGULATION OF SERVICE AND COMBAT ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT UNITS OF UKRAINE IN CRISIS SITUATIONS

Здійснено аналіз головних нормативно-правових актів України, що регламентують порядок реагування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення на кризові ситуації. Розглянуто стан нормативно-правового забезпечення сил охорони правопорядку України під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Підкреслена доцільність удосконалення нормативно-правових засад міжвідомчої взаємодії сектору безпеки і оборони України.

Ключові слова: правове регулювання, службово-бойова діяльність, сили охорони правопорядку, кризові ситуації.

Осуществлен анализ главных нормативно-правовых актов Украины, регламентирующих порядок реагирования военных формирований и правоохранительных органов специального назначения на кризисные ситуации. Рассмотрено состояние нормативно-правового обеспечения сил охраны правопорядка Украины при возникновении кризисных ситуаций, угрожающих национальной безопасности Украины. Подчеркнута целесообразность совершенствования нормативно-правовых основ межведомственного взаимодействия сектора безопасности и обороны Украины.

Ключевые слова: правовое регулирование, служебно-боевая деятельность, силы охраны правопорядка, кризисные ситуации.

Provided analysis of the main legal acts of Ukraine, which regulates the procedure of responding military and law enforcement units for special purposes in crisis situations. Were examined state of Regulatory Support of the security forces of Ukraine in the event of crisis situations that threaten the national security of Ukraine. It is necessary to improve the Regulatory Support of interagency cooperation security and defense sector of Ukraine

Key words: legal regulation, service and combat activities, security forces, crisis situations.

Постановка проблеми. Трагічні події на Південному Сході України свідчать про появу кризових ситуацій, що переросли у збройний конфлікт всередині держави. Проведення антитерористичної операції виявило низку нормативно-правових питань в організації діяльності сил охорони правопорядку. Отже, за таких умов питання дослідження правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку під час реагування на кризові ситуації є вкрай актуальним.

Аналіз публікацій. У наукових джерелах окремим питанням правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення в умовах появи кризових ситуацій присвячені праці С.В. Белая, Ю.В. Дубка, О.В. Гуляка, І.В. Євтушенка, С.О. Кузніченко, О.Г. Комісарова, В.В. Мацюка, В.А. Лаптія, М.Б. Саакян та ін. Організаційно-тактичні питання реагування на кризові ситуації розглядалися у працях Ю.П. Бабкова, В.М. Бацамута, Г.А. Дробахи, О.В. Лавніченко, І.І. Морозова, І.О. Кириченко, О.М. Шмакова та ін. Науковцями зроблено вагомий внесок у дослідження проблем службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в умовах появи кризових ситуацій, однак вони досліджували окремі питання кризового реагування сектору безпеки і оборони. Отже, ґрунтовного дослідження правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку під час реагування на кризові ситуації не проводилося, тому дослідження є актуальним.

Метою статті є дослідження нормативно-правових положень, які визначають правове регулювання службово-бойової діяльності органів та підрозділів сил охорони правопорядку України під час реагування на кризові ситуації та виявлення відповідних основних проблемних питань нормативно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. За загальноприйнятим трактуванням службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку є видом правоохоронної діяльності, яка притаманна військовим формуванням і правоохоронним органам спеціального призначення та реалізується шляхом виконання правоохоронних завдань через службову діяльність правоохоронними методами, а при загостренні обстановки – також військовими діями.

Виходячи з аналізу наукових досліджень з проблематики службово-бойової діяльності [1–4], можливо визначити, що до сил охорони правопорядку належать військові частини та з'єднання Національної гвардії України, органи та підрозділи Національної поліції України та Служби безпеки України, підрозділи Державної прикордонної служби України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, військова служба правопорядку у Збройних Силах України, військові частини та з'єднання Збройних Сил України в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів та під час застосування у миротворчих місіях.

Зазвичай основу правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в

умовах кризових ситуацій становлять закони та підзаконні нормативно-правові акти. Аналізуючи службово-бойову діяльність сил охорони правопорядку України під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, можна побудувати ієрархічну систему нормативно-правових актів за їхньою юридичною силою: Конституція України; міжнародні нормативно-правові акти, що ратифіковані Україною; Конституційні Закони України; кодекси України і Закони України; постанови Верховної Ради України; укази і розпорядження Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; надвідомчі міжгалузеві нормативні акти, відомчі та міжвідомчі нормативні акти; нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Окремо в цій системі науковці виділяють нормативно-правові акти спеціальних оперативних органів управління, які створюються у разі необхідності у кризових умовах, такими є оперативні штаби, кризові центри тощо.

Конституція має головне основоположне значення для всього національного законодавства [5]. У ст. 17 Конституції України закріплено принципи безпеки суспільства, а саме зазначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. У ст. 19 Конституції України визначено основну вимогу правопорядку, за якою повинен діяти особовий склад сил охорони правопорядку: «...правовий порядок в Україні гарантується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачене законодавством». Конституція України визначає повноваження Верховної Ради України та положення щодо діяльності Президента України під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. Також ст. 107 Конституції України визначений статус Ради національної безпеки і оборони України: «координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України». Компетенції та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законами «Про основи національної безпеки України» [6] та «Про Раду національної безпеки і оборони України» [7].

Особливу роль у вітчизняному законодавстві відведено міжнародним нормативно-правовим актам, що ратифіковані Україною. Міжнародні акти закріплюють правовий статус особи, права і свободи, які не можуть бути обмежені під час виникнення кризових ситуацій. Такими є:

- Загальна декларація прав людини [8];
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [9];
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [10] та ін.

Однак наразі Верховна Рада України змушена була прийняти постанову «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Кон-

венцією про захист прав людини і основоположних свобод» [11] у зв'язку з окупацією Автономної Республіки Крим та проведенням антитерористичної операції в деяких районах Донецької та Луганської областей.

Окремим блоком можливо відокремити міжнародні нормативно-правові документи щодо протидії тероризму, основними вітчизняними нормативно-правовими актами у цій сфері є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [12] та Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [13].

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Кризові ситуації вимагають нормативного впливу, що відрізняється від того, що існує в нормальних умовах. Правове регулювання у таких умовах визначається спеціальними адміністративно-правовими режимами.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [14] метою введення надзвичайного стану є «...усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства».

У разі виникнення надзвичайної екологічної ситуації правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на кризовій території, здійснюється відповідно до Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [15].

В умовах виникнення збройного конфлікту може бути запроваджено воєнний стан. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [16] визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Сьогодні, виходячи зі складної воєнної обстановки в деяких районах Донецької та Луганської областей, прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [17]. Цей Закон України визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій для

забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції.

Важливу роль у правому регулюванні службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку України під час реагування на кризові ситуації відіграють закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади організації та порядку діяльності, загальну структуру, функції та повноваження Національної гвардії України, Служби безпеки України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Збройних Сил України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій тощо.

Проведений аналіз останніх нормативно-правових актів України 2014–2016 рр. з реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, засвідчує, що стратегічними та концептуальними нормативно-правовими актами, які декларують питання реагування на кризові ситуації, є:

– Закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [7] та «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони» (2014 рік) [18];

– Стратегія національної безпеки України (2015 рік) [19];

– Воєнна доктрина України (2015 рік) [20];

– Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (2016 рік) [21].

Законом України [18] введено поняття кризової ситуації: «...кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні». Це визначення стало визначальним у процесі реформування сектору безпеки і оборони України.

Основними цілями Стратегії національної безпеки України [19] є «...мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО». Отже, Стратегія національної безпеки України [19] на сьогоднішньому етапі розвитку української державності має дуже важливе значення, вона відповідає сучасним викликам і загрозам зовнішньої і внутрішньої безпеки України та визначає фундаментальні позиції із запобігання та реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

Воєнна доктрина України [20] є системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосу-

вання воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів. Воєнна доктрина визначає глобальні, регіональні та національні аспекти безпекового середовища у контексті воєнної безпеки; цілі та основні завдання воєнної політики; суспільно-політичні, економічні та інші умови реалізації воєнної політики, воєнно-політичні та воєнно-стратегічні обмеження; шляхи досягнення цілей воєнної політики України; фінансування потреб оборони та управління ризиками. Отже, основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України [19], що розвивають її положення за напрямками забезпечення воєнної безпеки.

Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [21] «...визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України». Концепція розкриває засади розвитку сектору безпеки і оборони, основні завдання розвитку сектору безпеки і оборони та місце суспільства в розвитку сектору безпеки і оборони. Для розвитку службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку особливого значення набувають напрями розвитку сектору безпеки і оборони, що визначені пунктом 4 другого розділу, а також третій розділ, що визначає формування перспективної моделі сектору безпеки і оборони, шляхи досягнення необхідних спроможностей, основні напрями розвитку складових сектору безпеки і оборони та забезпечення розвитку систем сектору безпеки і оборони. Таким чином, як задекларовано в Концепції, можливо зазначити, що практична її реалізація повинна надати змогу сформувати цілісний сектор безпеки і оборони держави як головний елемент системи забезпечення національної безпеки та ефективний державний інструмент для своєчасного і гарантованого реагування на виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

На основі проведеного у статті теоретико-правового аналізу нормативно-правових положень, які визначають правове регулювання службово-бойової діяльності органів та підрозділів сил охорони правопорядку України під час реагування на кризові ситуації, можливо дійти таких висновків.

1. Наразі в Україні склалася ситуація, що теорія службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку потребує нового розвитку в умовах проведення антитерористичної операції в деяких районах Донецької та Луганської областей. Тому питання нормативно-правового забезпечення сил охорони правопорядку під час реагування на кризові ситуації виходять на передній план.

2. Проведений аналіз нормативно-правових актів свідчить, що правові норми не сформульовані достатньо чітко й тому неоднозначно тлумачаться силами охорони правопорядку. Тому необхідним

є доопрацювання нормативно-правового механізму запобігання та реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. У цьому сенсі, на наш погляд, доречним є вивчення зарубіжного досвіду.

3. Сьогодні склалась ситуація, що органи та підрозділи сил охорони правопорядку під час виконання службово-бойових завдань діють без належного узгодження та координації як самостійних, так і спільних дій. Це стосується як спорідненої діяльності служб у різних відомствах (наприклад виконання службово-бойових завдань органами та підрозділами безпеки дорожнього руху Національної гвардії України, Збройних Сил України, Держав-

ної прикордонної служби України та Національної поліції України), так і взагалі службово-бойової діяльності військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення. Тому найактуальнішим проблемним питанням є розроблення ефективних механізмів організації міжвідомчої взаємодії сил охорони правопорядку під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

4. Подальші наукові розвідки будуть спрямовані на вдосконалення нормативно-правового регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, а саме вирішення виявлених у статті проблемних питань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кузнiченко С.О. Проблемні питання щодо наукового забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / С.О. Кузнiченко // Честь і закон. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2009. – № 2. – С. 16–19.
2. Кириченко І.О. Обґрунтування доцільності запровадження наукової спеціальності «Службово-бойова діяльність» / І.О. Кириченко, С.Т. Полторак, О.М. Шмаков // Честь і закон. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2005. – № 3. – С. 3 – 10.
3. Шмаков О.М. Напрямки подальшого розвитку теорії службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України / О. М. Шмаков // Честь і закон. – Х.: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2005. – № 2. – С. 3–9.
4. Гуляк О.В. Юридичний аспект застосування загальновійськових підрозділів під час миротворчої діяльності / О.В. Гуляк // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – С. 193–196.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : офіц. текст : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 21.12.2014 р.]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 15.12.2005 р. № 3200-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
7. Про Раду національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183>.
8. Всеобщая декларация прав человека : Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973 р. [Електронний ресурс] : Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
11. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 21.05.2015 р. № 462-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/462-19>.
12. Про боротьбу з тероризмом [Електронний ресурс] : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
13. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99>.
14. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс] : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
15. Про зону надзвичайної екологічної ситуації [Електронний ресурс] : Закон України від 3.07.2000 р. № 1908-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>.
16. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закон України 12.05.2015 р. № 389-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
17. Про військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
18. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони [Електронний ресурс] : Закон України від 25.12.2014 р. № 43-VIII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>.
19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14.03.2016 року № 92/2016. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.