ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

МОРКВІН Дмитро Анатолійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3651-6805

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2022.4.33

У статті акцентовано увагу на тому, що завдання та функції слід вважати визначальними елементами адміністративно-правового статусу Національної гвардії, оскільки саме на основі останніх формуються повноваження та компетенція цього відомства за відповідним напрямом. Запропоновано авторське бачення щодо завдань та функцій Національної гвардії України як правоохоронного органу.

Постановка проблеми

Специфіка діяльності Національної гвардії полягає в її організаційно-правовій природі, адже вона є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що відповідно позначається на її безпосередніх завданнях та функціях. А відтак, слід зазначити, що належність Національної гвардії до правоохоронних органів зумовлює те, що її завдання в цій частині збігаються з завданнями правоохоронного характеру. А відтак, вивчення останніх має важливе теоретичне та практичне значення для оцінки сутності та змісту діяльності Національної гвардії України як суб'єкта правоохоронної діяльності.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані з діяльністю Національної гвардії України, у своїх наукових працях розглядали: Ю.В. Аллеров О.І. Безпалова, Д.О. Горбач, С.С. Єсімов, М.В. Ковалів, О.В. Кривенко, А.М. Куліша, А.М. Кучук, Ю.Р. Лозинський, О.М. Шмаков та багато інших. Втім, незважаючи на значну кількість наукових здобутків, в юридичній літературі фактично відсутні комплексні теоретичні дослідження присвячені характеристиці завдань та функцій Національної гвардії України саме як суб'єкта правоохоронної діяльності.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, окреслити коло завдань та функцій Національної гвардії України як суб'єкта правоохоронної діяльності. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз норм чинного законодавства, яке регулює діяльність Національної гвардії України; окреслити коло завдань, відповідно до яких сформулювати функції даної державної правоохоронної інституції.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній вперше окреслено завдання та функції Національної гвардії України як суб'єкта правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що загальні завдання Національної гвардії України окреслені в Законі України «Про Національну гвардію України» при самому визначенні цього органу, а саме: по-перше, захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших проти-

правних посягань; по-друге, охорона громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки; по-третє, 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; по-четверте, у взаємодії зі Збройними Силами України відсіч збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [1]. Фактично кожне з цих завдань конкретизується у спеціалізованих нормативно правових актах.

Як зазначають Ю.В. Аллеров та О.В. Кривенко, відповідно до викликів національній безпеці, саме Національна гвардія самостійно та у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки та оборони України виконує в районах проведення операції Об'єднаних сил як військові, так і правоохоронні функції, пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, а саме: ізоляцію району збройного конфлікту, недопущення несанкціонованого ввезення (вивезення) до (з) району проведення операції зброї, боєприпасів, вибухових та наркотичних речовин, виявлення громадян, причетних до незаконних збройних формувань та протиправної діяльності на території Донецької та Луганської областей; контрдиверсійну боротьбу; охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в населених пунктах, забезпечення діяльності судів та конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі; охорону важливих об'єктів та охорону опорних пунктів на другому й третьому підготовлених рубежах оборони; посилення охорони державного кордону України [2, с.7].

Перелічені завдання доволі широко відображають основні цільові настанови службово-бойової діяльності Національної гвардії, проте саме у нормативно-правових актах, що регулюють окремі сфери її діяльності, такі завдання набувають конкретизації. Так, Положенням про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України зазначається, що основними завданнями військових частин є забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки суспільства [3].

Основними завданнями головного органу військового управління Національної гвардії визначено: участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності Національної гвардії України; організація виконання покладених на Національну гвардію України завдань та основних функцій; планування застосування оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України, їх органів військового управління, якими є територіальні управління Національної гвардії України, з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України; забезпечення безпосереднього військового керівництва територіальними управліннями Національної гвардії, з'єднаннями, військовими частинами (підрозділами), вищими військовими навчальним закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров'я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України [4].

Відповідно до Інструкції з організації службової кінології в Національній гвардії України на кінологічну службу Національної гвардії України покладається участь у виконанні службово-бойових завдань з охорони та оборони важливих державних об'єктів, центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України, конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, у тому числі під час їх екстрадиції, а також забезпечення охорони осіб, які тримаються під вартою, під час судових засідань, охорони громадського порядку [5]. Інструкцією конкретизуються й завдання щодо окремих видів діяльності та службовців Національної гвардії, зокрема встановлено, що основним завданням помічника начальника

варти – кінолога є своєчасне виявлення ознак сліду порушників заборонених зон та затримання осіб, які роблять спробу проникнення на об'єкт, що охороняється, а під час ускладнення обстановки він діє за бойовим розрахунком варти в складі тривожної групи [5].

Таким чином, завдання Національної гвардії як суб'єкта правоохоронної діяльності відповідають його правоохоронній спрямованості та конкретизуються щодо напрямків діяльності відповідних посадових та службових осіб у конкретній сфері діяльності Національної гвардії. Саме завдання, як елемент адміністративно-правового статусу, обумовлюють його функціональне наповнення. Загальні функції державного управління присутні практично у будь-якому управлінському процесі і виступають основою для функціонування всіх компонентів суб'єкта державного управління. До них, зазвичай, зараховують такі функції, як: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація та контроль. У контексті розгляду управління діяльністю НГУ, коротко розглянемо окремі з названих функцій [6, с.52].

Серед правників функції правоохоронної діяльності набули достатньо широкого обговорення. А.М. Куліш, В.В. Миргород-Карпова та Д.В. Мурач вважають, що ключовими функціями правоохоронної діяльності необхідно вважати забезпечення законності, боротьбу зі злочинністю та захист прав громадян держави [7, с.47]. Однак перелік цих функцій фактично є тотожним завданням правоохоронної діяльності, вочевидь характеристика функцій потребує більш детальної конкретики. А.М. Кучук зазначає, що функції правоохоронної діяльності мають такі властивості: є похідними від її сутності й визначаються призначенням цього виду діяльності в суспільстві; це такі напрямки її впливу на суспільні відносини, необхідність в реалізації яких породжує необхідність існування правоохоронної діяльності як явища правової дійсності; спрямовані на виконання завдань, що стоять перед правоохоронною на даному етапі розвитку суспільства; є напрямами її активного впливу, що упорядковують певний вид суспільних відносин (тому важливою ознакою функції правоохоронної діяльності є динамізм, дія); безперервність, тривалість дії. Автором виділяються такі функції правоохоронної діяльності: охоронна; профілактична, наглядова (контрольна); регулятивна; каральна; виховна [8, с.11-12].

Якщо проаналізувати основні функції Національної гвардії, передбачені Законом України «Про Національну гвардію України», то їх можна поділити на декілька груп: по-перше, поточні функції, безпосередньо пов'язані з захистом життя та здоров'я громадян (охорона громадської безпеки і порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадської безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян) [1]; по-друге, поточна охорона особливо важливих для суспільного устрою об'єктів (забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб; охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; охорона об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у ліквідації наслідків кризових ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури, що нею охороняються; тощо) [1]; по-третє, інформаційні функції (забезпечення внесення відомостей до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та підтримання таких відомостей в актуальному стані у межах, визначених законодавством) [1]; по-четверте, кризові функції, які пов'язані з суспільними процесами деструктивного характеру (участь у припиненні масових заворушень; участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування) [1].

Критерієм такого поділу можна назвати спрямованість діяльності Національної гвардії, яка скерована завданнями, обумовленими вимогами об'єктивної реальності. Доцільно зазначити, що більша деталізація основних функцій Національної гвардії здійснюється у тих підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують діяльність її окремих структурних підрозділів. Наприклад, Положенням про загони спеціального призначення Національної гвардії України до кола їх функцій віднесено: 1) здійснення захисту конституційного ладу України та цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом; 2) забезпечення захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; 3) протидія масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами із застосуванням вогнепальної зброї; 4) здійснення у межах компетенції заходи, спрямованих на виявлення і затримання озброєних злочинців, що захопили або здійснюють спроби захоплення заручників, будівель, споруд та інших об'єктів; 5) вжиття заходів щодо затримання осіб, які підозрюються в учиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів зі зброєю; тощо [1].

Для виконання основних функцій Національна гвардія як орган державної виконавчої влади, що має певну визначену структуру, має виконувати й інші функції, що мають характер вторинних, допоміжних по відношенню до вищерозглянутих. Так, на основі аналізу функцій Головного органу військового управління Національної гвардії можна виділити такі групи допоміжних функцій: 1) інформаційно-аналітичні (аналізує та прогнозує тенденції розвитку суспільно-політичної обстановки в зонах відповідальності (зонах оперативного реагування), дислокації об'єктів, що охороняються, та місць виконання службово-бойових завдань Національної гвардії України; здійснює заходи, пов'язані з охороною державної таємниці) [1; 4]; 2) нормотворчі (узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, та розробка пропозицій щодо вдосконалення цього законодавства; розробка та подача на розгляд Міністрові внутрішніх справ України проектів актів Міністерства внутрішніх справ України, що стосуються діяльності Національної гвардії України) [1; 4]; 3) організаційні (здійснює в межах компетенції заходи правового режиму надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; здійснює в установленому порядку заходи щодо приведення Національної гвардії України у вищі ступені бойової готовності, переведення її на штати воєнного часу; організовує підготовку оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин (підрозділів) до виконання службово-бойових завдань) [1; 4]; 4) кадрово-підготовчі (організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації особового складу Національної гвардії України у навчальних військових частинах (центрах) Національної гвардії України, а перепідготовку і підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних фахівців (військовослужбовців, працівників) Національної гвардії України - на базі вищих навчальних закладів, закладів підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів незалежно від форми власності та підпорядкування, бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у навчальних закладах; тощо) [1; 4]; 5) контрольні та наглядові (протидіє і запобігає корупційним правопорушенням та злочинам у сфері службової діяльності особового складу Національної гвардії України; уживає заходів з контролю за діяльністю територіальних управлінь НГУ, з'єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ Національної гвардії України) [1; 4].

Висновок

Таким чином, завдання та функції можна назвати визначальними елементами адміністративно-правового статусу Національної гвардії, оскільки саме вони визначають той комплекс повноважень, який необхідним для їх ефективного втілення. Так, завдання Національної гвардії являють собою певні настанови у вигляді конкретизації головної мети діяльності – забезпечення правопорядку та безпеки, тоді як функції являють собою основні напрямки впливу діяльності Національної

гвардії на сферу тих чи інших суспільних відносин на шляху до виконання означених завдань. А відтак, можна говорити про те, що існує безпосередня обумовленість завдань та функцій Національної гвардії.

Тож, до завдань Національної гвардії України як суб'єкта правоохоронної діяльності найбільш доцільно віднести: захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості України, боротьба з тероризмом, злочинністю та іншими загрозами для національної безпеки; забезпечення громадського порядку та безпеки, зокрема під час проведення масових, спортивних заходів, концертів, міжнародних подій, тощо; підтримка та допомога іншим правоохоронним органам у разі виникнення надзвичайних ситуацій, які можуть зашкодити життю та здоров'ю громадян; прийняття участі у ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема: природного, техногенного характеру, тощо; захист об'єктів критичної інфраструктури таких як: енергетичні об'єкти, важливі комунікації, об'єкти транспорту тощо; реалізація превентивних заходів, пов'язаних із вчиненням правопорушень, провокацій на кордоні держави, тощо.

Враховуючи багатозадачність Національної гвардії України, вважаємо за необхідне виокремити наступні функції цього відомства:

- по-перше, основні функції, які розкривають цільове призначення Національної гвардії як військового формування з правоохоронними функціями, та їх, у свою чергу, можна поділити на основі розуміння обумовленою завданнями спрямованістю діяльності на декілька груп: а) поточні функції, безпосередньо пов'язані з захистом життя та здоров'я громадян; б) функції щодо поточної охорони особливо важливих для суспільного устрою об'єктів; в) кризові функції, які пов'язані з суспільними процесами деструктивного характеру; г) кризові функції пов'язані з забезпеченням правопорядку обумовлених технологічними та природними негативними процесами; ґ) правоохоронно-відновлювальні функції; д) функції пов'язані з протидією зовнішньої агресії.

- по-друге, допоміжні функції, якими є: організаційні, інформаційно-аналітичні, нормотворчі, соціально-забезпечувальні, кадрово-підготовчі, контрольно-наглядові, фінансово-матеріальні, патріотично-виховні, функції міжнародного та міжвідомчого співробітництва та інші. Реалізація Національною гвардією допоміжних функцій дозволяє забезпечити здійснення Національною гвардією своїх основних функцій.

Література

1. Про Національну гвардію України. Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 17. Ст. 594

2. Аллеров Ю. В., Кривенко О. В. Роль і місце Національної гвардії України у структурі сектору національної безпеки і оборони України. Наука і оборона. № 3. 2018. С. 3-9

3. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16.06.2014 № 567. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14#Text

4. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України. Указ Президента України від 28 березня 2014 року № 346/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346/2014#Text

5. Про затвердження Інструкції з організації службової кінології в Національній гвардії України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 05.08.2014 р. № 772. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1213-14#n13

6. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України. Дис канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків. 2017. 244 с.

7. Куліш А.М., Миргород-Карпова В.В., Мурач Д.В. Гносеологічний аналіз категорії «правоохоронна діяльність». Юридичний науковий електронний журнал. № 3. 2022. С. 43-48. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/8.pdf

8. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності вУкраїні. Автореф дис канд юрид наук. 12.00.01. Київ. 2007. 22 с.

9. Про затвердження Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20 грудня 2018 року № 1036. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19#n7

АНОТАЦІЯ

З'ясовано, що завдання Національної гвардії являють собою певні настанови у вигляді конкретизації головної мети діяльності – забезпечення правопорядку та безпеки, тоді як функції являють собою основні напрямки впливу діяльності Національної гвардії на сферу тих чи інших суспільних відносин на шляху до виконання означених завдань. А відтак, можна говорити про те, що існує безпосередня обумовленість завдань та функцій Національної гвардії.

Аргументовано, що до завдань Національної гвардії України як суб'єкта правоохоронної діяльності найбільш доцільно віднести: захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості України, боротьба з тероризмом, злочинністю та іншими загрозами для національної безпеки; забезпечення громадського порядку та безпеки, зокрема під час проведення масових, спортивних заходів, концертів, міжнародних подій, тощо; підтримка та допомога іншим правоохоронним органам у разі виникнення надзвичайних ситуацій, які можуть зашкодити життю та здоров'ю громадян; прийняття участі у ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема: природного, техногенного характеру, тощо; захист об'єктів критичної інфраструктури таких як: енергетичні об'єкти, важливі комунікації, об'єкти транспорту тощо; реалізація превентивних заходів, пов'язаних із вчиненням правопорушень, провокацій на кордоні держави, тощо.

Викормлено наступні функції Національної гвардії України як правоохоронного органу: по-перше, основні функції, які розкривають цільове призначення Національної гвардії як військового формування з правоохоронними функціями, та їх в свою чергу можна поділити на основі розуміння обумовленою завданнями спрямованістю діяльності на декілька груп: а) поточні функції, безпосередньо пов'язані з захистом життя та здоров'я громадян; б) функції щодо поточної охорони особливо важливих для суспільного устрою об'єктів; в) кризові функції, які пов'язані з суспільними процесами деструктивного характеру; г) кризові функції пов'язані з забезпеченням правопорядку обумовлених технологічними та природними негативними процесами; ґ) правоохоронно-відновлювальні функції; д) функції пов'язані з протидією зовнішньої агресії. Реалізація Національною гвардією допоміжних функцій дозволяє забезпечити здійснення Національною гвардією своїх основних функцій; по-друге, допоміжні функції, якими є: організаційні, інформаційно-аналітичні, нормотворчі, соціально-забезпечувальні, кадрово-підготовчі, контрольно-наглядові, фінансово-матеріальні, патріотично-виховні, функції міжнародного та міжвідомчого співробітництва та інші.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, Національна гвардія України, функції, завдання, адміністративно-правовий статус.

SUMMARY

It was found that the tasks of the National Guard represent certain instructions in the form of a specification of the main goal of activity - ensuring law and order and security, while the functions represent the main directions of the influence of the National Guard's activities on the sphere of certain social relations on the way to the fulfillment of the specified tasks. Therefore, we can say that there is a direct conditionality of the tasks and functions of the National Guard.

It is argued that the tasks of the National Guard of Ukraine as a subject of law enforcement activity are most appropriate to include: protection of state sovereignty, territorial integrity and inviolability of Ukraine, fight against terrorism, crime and other threats to national security; ensuring public order and security, in particular during mass, sports events, concerts, international events, etc.; support and assistance to other law enforcement agencies in the event of emergency situations that may harm the life and health of citizens; taking part in the liquidation of emergency situations, in particular: natural, manmade, etc.; protection of critical infrastructure facilities such as: energy facilities, important communications, transport facilities, etc.; implementation of preventive measures related to the commission of offenses, provocations at the state border, etc.

The following functions of the National Guard of Ukraine as a law enforcement body have been developed: first, the main functions that reveal the purpose of the National Guard as a military formation with law enforcement functions, and they, in turn, can be divided into several groups based on an understanding of the task-driven focus of activity: a) current functions directly related to the protection of life and health of citizens; b) functions regarding the ongoing protection of objects that are particularly important for the social order; c) crisis functions that are associated with social processes of a destructive nature; d) crisis functions are related to ensuring law and order caused by technological and natural negative processes; e) law enforcement and restorative functions; e) functions related to countering external aggression. Implementation of auxiliary functions by the National Guard allows to ensure that the National Guard performs its main functions; secondly, auxiliary functions, which are: organizational, informational-analytical, rule-making, social security, personnel-training, control-supervisory, financial-material, patriotic-educational, functions of international and interdepartmental cooperation, and others.

Keywords: law enforcement activity, National Guard of Ukraine, functions, tasks, administrative and legal status.