

КОРНІЄНКО Д. М.,кандидат юридичних наук, доцент,
начальник*(Київський факультет
Національної академії Національної
гвардії України)***ТОЛСТОНОСОВ Д. Ю.,**старший викладач кафедри забезпечення
державної безпеки*(Київський факультет
Національної академії Національної
гвардії України)*

УДК 342.9;351.743

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.31>

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовано підходи, напрями та методи удосконалення організаційно-правових засад діяльності Національної гвардії України (далі – НГУ). Визначено основні аспекти діяльності НГУ по забезпеченню громадської безпеки, а також можливості щодо впровадження новітніх технологій. Визначено, що на сучасному етапі становлення Національної гвардії України відсутній порядок, напрями і методи підготовки військовослужбовців до несення служби з охорони громадського порядку, тому запропоновано запровадити інструкцію, яка б їх регламентувала.

Запропоновано варіанти удосконалення організаційних засад, сутності та змісту формування та функціонування підрозділів НГУ по забезпеченню громадської безпеки. Зазначено, що під час службово-бойової підготовки необхідно широко застосовувати можливості та досвід підрозділів інших військових і правоохоронних формувань, навчальних закладів, які готують кадри за напрямами правоохоронної діяльності, залучати відповідних фахівців. Акцентовано увагу на тому, що Національна гвардія України здійснює свої функції не ізольовано. До них віднесено значну кількість суспільно важливих дій у різних ситуаціях, які відображають необхідність впорядкування механізмів їх взаємодії. Запропоновано механізми взаємодії та оптимізації спільних дій.

Вказано, що існує необхідність у підвищенні та вдосконаленні освітніх і професійних навичок військовослужбовців шляхом їх залучення до підвищення кваліфікації, проведення тренінгів, стажувань, спільних навчань із підрозділами, з якими НГУ взаємодіє під час виконання повсякденних завдань, зарубіжними підрозділами, аналогічними до гвардії. Наголошено на необхідності переглянути чинні санітарно-епідеміологічні норми в бік їхньої оптимізації з огляду на можливе розповсюдження епідемій, епізоотій, епіфітотій. Зазначено, що зарубіжний досвід корисний для впровадження у вітчизняні правоохоронні структури в тому контексті, що цей досвід вже перевірений роками і можна використовувати найефективніші його елементи.

Ключові слова: взаємодія, громадська безпека, Національна гвардія України, організаційно-правові засади, діяльність НГУ.



Korniienko D. M., Tolstonosov D. Yu. Improvement of the organizational and legal framework of the National Guard's of Ukraine activities to ensure public security

The article analyzes the approaches, directions and methods of improving the organizational and legal framework of the National Guard of Ukraine. The main aspects of the NGU activities to ensure public safety, as well as opportunities for the introduction of new technologies have been identified. It is determined that at the present stage of formation of the National Guard of Ukraine, there is no procedure, directions and methods of training servicemen to serve in the service of public order, it is proposed to introduce instructions that would regulate the above.

Variants of improvement of organizational bases, essence and maintenance of formation and functioning of divisions of NGU on maintenance of public safety are offered. It is noted that during service and combat training it is necessary to widely use the capabilities and experience of units of other military and law enforcement agencies, educational institutions that train personnel in the areas of law enforcement and to involve relevant specialists. It is emphasized that the National Guard of Ukraine performs its functions not in isolation, they include a significant number of socially important actions in various situations, reflecting the need to streamline the mechanisms of their interaction. Mechanisms of interaction and optimization of joint actions are offered.

It is stated that there is a need to increase and improve the educational and professional skills of servicemen by involving them in training, training, internships, joint exercises with units with which the NGU interacts during daily tasks, foreign units similar to the Guards, etc. It is emphasized the need to review the current sanitary and epidemiological norms, in the direction of their optimization, given the potential spread of epidemics, epizootics, epiphytosis. It is noted that foreign experience is useful for implementation in domestic law enforcement agencies in the context that this experience has been tested for years and you can use the most effective elements.

Key words: *interaction, public safety, National Guard of Ukraine, organizational and legal bases, activity of NGU.*

Вступ. У процесі своєї діяльності Національна гвардія України (далі – НГУ) обрала європейський шлях розвитку та курс вступу у НАТО, вона є членом ЄІЕР. Тому постала необхідність у визначенні напрямів, методів і шляхів її удосконалення та розвитку. Дослідження теоретико-правових основ, організаційних засад діяльності НГУ, а також зарубіжного досвіду забезпечення громадської безпеки дозволили виробити деякі напрями та пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад діяльності НГУ у сфері забезпечення громадської безпеки.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення основних напрямів удосконалення і можливостей розвитку НГУ; визначення конкретних методів, які допоможуть реорганізувати та покращити діяльність військовослужбовців, які виконують правоохоронну функцію, тобто забезпечують громадську безпеку та порядок.

Результати дослідження. Першим напрямом ми пропонуємо удосконалення нормативного регулювання діяльності НГУ. Однак через значний масив нормативної бази у сфері забезпечення громадської безпеки цей напрям необхідно поділити на окремі групи. До першої групи варто віднести удосконалення положень керівних документів, у яких діяльність НГУ розглядається з позиції суб'єкта забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, але вони повністю не розкривають порядок і методи дій підрозділів. Ми визначили, що на сучасному етапі становлення НГУ відсутній порядок, напрями і методи підготовки військовослужбовців до несення служби з охорони громадського порядку, тому пропонуємо запровадити інструкцію, яка б регламентувала ці питання.



До другої групи необхідно віднести удосконалення чинних законодавчих актів. Варто зазначити, що дослідження вимог законодавства не дало змоги виділити НГУ як самостійного суб'єкта забезпечення громадської безпеки, водночас багатогранність її функцій і завдань створюють суперечності щодо застосування підрозділів з охорони громадського порядку. Так, гостро стоїть питання стосовно оформлення адміністративних протоколів про адміністративні правопорушення військовослужбовцями НГУ. Нині дозвіл на складання адміністративного протоколу має лише командир військової частини в обмежених рамках і у випадках, пов'язаних із порушенням військовослужбовцями порядку несення служби та військової дисципліни, що безпосередньо не відноситься до забезпечення громадського порядку.

Військовослужбовці, які виконують завдання із забезпечення громадської безпеки, у разі затримання правопорушників змушені викликати працівників поліції, що створює незручності як для військовослужбовців, так і для працівників поліції, яких «відволікають» від, можливо, більш важливих і резонансних завдань. Тому ми пропонуємо внести зміни до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення та додати до переліку осіб, які мають право на складання протоколу, військовослужбовців НГУ, залучених до забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку, що забезпечить можливість затримання та доставлення порушників до уповноважених органів безпосередньо гвардійцями.

Перш ніж запроваджувати самостійність військовослужбовців у сфері складання адмінпротоколів, необхідно привести законодавство до однакового розуміння понять «громадська безпека» та «публічна безпека». Погоджуючись із думкою В. Фатхутдінова та І. Зозулі, слід зазначити, що є необхідність у внесенні змін і доповнень, відповідних змін у прийнятій Закон України «Про Національну поліцію» з метою заміни невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» терміном «громадська безпека», внесення змін і доповнень в існуючий масив нормативно-правових актів, тобто повернення до терміну «громадська безпека» в Законі України «Про Національну поліцію» [1; 2].

Другий напрям – удосконалення організаційних засад, сутності та змісту формування та функціонування підрозділів НГУ по забезпеченню громадської безпеки. Хоча нормативно-правовими актами і визначено порядок утворення, формування та функціонування військових частин і підрозділів НГУ, на жаль, необхідно констатувати, що такі нормативно-правові акти не закріплюють основні принципи, відповідно до яких військові частини утворюються та формуються. Фактично єдиним критерієм для формування підрозділів є функції НГУ, закріплені в Законі України «Про Національну гвардію України».

Нині військові частини здебільшого базуються в обласних центрах і у певних містах, а за окремим розпорядженням можуть тимчасово виконувати завдання у відриві від пункту постійної дислокації в інших населених пунктах (оперативно-профілактичні відпрацювання спільно із працівниками поліції, участь у виконанні завдань Операції Об'єднаних Сил, забезпечення безпеки в місті Києві у разі ускладнення оперативної обстановки).

Ми пропонуємо законодавчо затвердити порядок формування та функціонування військових частин НГУ:

- запровадити основні принципи утворення військових частин НГУ, з огляду на специфіку завдань, які виконуються, та територіальне розміщення;
- не допускати мультизадачності та закріпити військові частини за конкретними функціями (наприклад, військові частини з охорони громадського порядку виконують лише задачі із охорони громадського порядку, військові частини з конвоювання та екстрадиції – тільки конвоювання та екстрадиції), розміщення таких військових частин здійснювати лише у безпосередніх районах виконання завдання;
- під час формування підрозділів перевагу надавати військовослужбовцям за контрактом, залучати військовослужбовців строкової служби тільки як підрозділи для забезпечення життєдіяльності військовослужбовців.



Третій напрям – удосконалення службово-бойової підготовки військовослужбовців НГУ по забезпеченню громадської безпеки. На нашу думку, діяльність управління бойової та спеціальної підготовки потребує суттєвого удосконалення, оскільки функції офіцерів із бойової підготовки фактично виконують командири взводів, рот, батальйонів і заступники командирів військових частин. Саме тому доцільно переглянути функціональне призначення та методи роботи зазначеного підрозділу, при цьому особливу увагу слід зосередити на використанні позитивного досвіду службово-бойової підготовки військовослужбовців-правоохоронців підрозділів і формувань, аналогічних до НГУ. Зокрема, йдеться про використання досвіду Франції, Італії, Іспанії, Румунії. Також під час службово-бойової підготовки необхідно широко застосовувати можливості та досвід підрозділів інших військових і правоохоронних формувань, навчальних закладів, які готують кадри за напрямками правоохоронної діяльності, залучати відповідних фахівців.

Четвертий напрям – удосконалення взаємодії НГУ з іншими суб'єктами забезпечення громадської безпеки. НГУ здійснює свої функції не ізольовано, до їх кола віднесено значну кількість суспільно важливих дій у різних ситуаціях, які відображають необхідність впорядкування механізмів їх взаємодії.

У процесі забезпечення громадської безпеки НГУ взаємодіє із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України (в частині визначення концептуальних засад держави у сфері громадської безпеки та її забезпечення); Міністерством внутрішніх справ України (у форматі координації НГУ Міністерством внутрішніх справ), Міністерством оборони України (в умовах оголошення воєнного стану, для забезпечення збройного захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту); Національною поліцією України (в частині забезпечення громадської безпеки на масових заходах чи припинення діяльності організованих груп і злочинних організацій).

Хоча коло суб'єктів, із якими взаємодіє НГУ, цим не обмежується, слід звернути увагу, що безпосередня взаємодія усіх правоохоронних органів, які існують в Україні, є надійним механізмом для забезпечення як державної безпеки, так і громадського порядку і безпеки. Проте майже в усіх формах взаємодії на законодавчому рівні НГУ виступає другорядним виконавцем, здебільшого приданими силами або силами, які надають допомогу. Так, у разі виникнення збройного конфлікту НГУ підпорядковується Міністерству оборони; під час масових заходів – Національній поліції; під час виконання завдання з охорони дипломатичних представництв і консульських установ виконує вказівки консула; під час охорони судових засідань – вказівки Служби судової охорони.

На нашу думку, такий розподіл обов'язків дещо дискримінує діяльність НГУ як військового підрозділу із правоохоронними функціями, який майже завжди виступає допоміжним засобом у стабілізаційних діях у державі. Доцільним є виокремлення і доручення конкретних задач, зокрема в сфері забезпечення громадської безпеки, доречно застосовувати підрозділи НГУ під час охорони автовокзалів, аеропортів, а також у найбільш криміногенних районах; Національній поліції слід доручити загальну охорону в районах міста, а також забезпечення проведення масових заходів, а гвардійців долучати лише за необхідності.

П'ятий напрям – удосконалення логістичного забезпечення діяльності підрозділів НГУ із забезпечення громадської безпеки. На жаль, слід констатувати, що підрозділи НГУ логістично забезпечені гірше, ніж зарубіжні підрозділи, аналогічні гвардії. За понад 6 років розвитку окремого підрозділу із забезпечення громадської безпеки його технічне оснащення не досягло значного рівня та потребує грошових вливань, еволюції світогляду та розвитку технологічного складника.

Варто констатувати, що підрозділи НГУ залучаються до несення служби із забезпечення громадської безпеки у відриві від пунктів постійної дислокації терміном від кількох днів (звичайні оперативно-профілактичні відпрацювання в областях або місті Києві) і до 3 місяців (забезпечення безпеки в місцях проведення ООС). Були такі спроби покращення умов проживання та організації побуту військовослужбовців: табірні містечка або палатки, мобільні лазнево-пральні комплекси [3], мобільні кухні-їдальні [4], мобільні туалети, але такі новації не отримали належного фінансування і повністю впровадженими не були.



Необхідно звернути увагу на події 2019-2020 років, а на саме протиепідемічні та карантинно-обмежувальні заходи під час епідемії COVID-19. Військовослужбовці НГУ активно залучалися до контролю за дотриманням громадянами обмежувальних заходів, запроваджених органами державної влади. Ми пропонуємо передбачити у військових частинах резерв спеціальних засобів, спрямованих на дотримання карантинних заходів і запобігання епідеміям, епізоотіям, епіфітотіям: носіння масок на обличчі із належним рівнем захисту, гумових рукавичок, використання антисептичних і дезінфікуючих засобів, вологих спиртових серветок, за необхідності засобів тестування для виявлення тієї чи іншої хвороби. Необхідно переглянути чинні санітарно-епідеміологічні норми в бік їх оптимізації з огляду на потенційно-можливе розповсюдження епідемії, епізоотії, епіфітотії.

Розвиток НГУ не можливий без технологічного складника. Вважаємо за доцільне привести приклади деяких іноземних технологій, запроваджених у структури із забезпечення громадської безпеки, які в обов'язковому порядку повинні бути впроваджені у повсякденну та бойову діяльність НГУ та окремих підрозділів поліції: окуляри з технологією розпізнавання обличчя [5]; робот-охоронець Segway Nimbo [6]; поліцейський оригамі-щит [7]; звукова гармата LRAD – “Long Range Acoustic Device” [8; 9]; безпілотні літальні апарати [10].

Шостий напрям – використання зарубіжного досвіду для удосконалення діяльності НГУ по забезпеченню громадської безпеки. Дуже схожою за функціями із НГУ є жандармерія Франції, яка виконує такі функції: інформаційно-розвідувальна діяльність; забезпечення громадської безпеки; протидія організованим злочинним угрупованням і тероризму; участь у судовій охороні; боротьба із кіберзлочинністю; охорона важливих об'єктів; забезпечення безпеки дорожнього руху [11].

До підрозділів, аналогічних до НГУ, ми відносимо і жандармерію Румунії. До складу цього органу входять такі підрозділи: Головне управління жандармів Бухареста; Спеціальна інтервенційна бригада жандармерії; мобільні жандармські групи; мобільні виїзні підрозділи у складі жандармських інспекцій; взводи і групи спостереження та громадського порядку; горні підрозділи; підрозділи із забезпечення безпеки в районі Чорного моря та гирла Дунаю; антитерористичні підрозділи; профілактичні підрозділи, діяльність яких спрямована на попередження протиправних дій; підрозділи із забезпечення безпеки під час масових і спортивних заходів [12].

На нашу думку, підрозділи НГУ здатні виконувати аналогічні специфічні функції, а саме здійснювати берегову охорону та забезпечувати безпеку в аеропортах і повітряному просторі. Постачання до гвардії необхідних технічних засобів, катерів берегової охорони, гелікоптерів повітряної охорони значно покращить авторитет НГУ і забезпечить більш якісне забезпечення громадської безпеки. Однак такі нововведення потребують утворення підрозділів, які будуть виконувати зазначені вище функції, постане необхідність навчання або перенавчання таких підрозділів.

Висновки. Зарубіжний досвід корисний для впровадження у вітчизняні правоохоронні структури в тому контексті, що він перевірений роками і можна використовувати найефективніші його елементи.

Ми пропонуємо впровадити до складу НГУ підрозділи із забезпечення і підтримання громадської безпеки у гірських, приморських і річкових районах. Такі підрозділи насамперед необхідно створювати у військових частинах з охорони громадського порядку. Військові наряди варто організовувати як у пішому порядку, так і на транспорті (снігоходи, квадроцикли, гідроцикли, катери, легкі гелікоптери). Впровадження таких підрозділів буде актуальним, оскільки нині ми маємо певні проблемні ситуації в Україні, серед яких незаконний видобуток бурштину, незаконна вирубка і вивіз лісів, контрабанда на кордоні як сухопутному, так і морському.

Список використаних джерел:

1. Фатхутдінов В.Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України» / GOAL.



URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini>.

2. Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_5_16. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1145833>.

3. Лазнево-пральний комплекс / Національна гвардія України. URL: <http://ngu.gov.ua/ua/news/u-nacsgvardiyi-prezentuvaly-suchasnuu-mobilnyu-laznevo-pralnyu-kompleks-video>.

4. Нацгвардія купила ще два спеціальні автобуси-їдальні / Ukrainian Military Pages. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2019/02/cafebus.html>.

5. Про окуляри з функцією розпізнавання обличчя / Фактосвіт. URL: <http://factosvit.com.ua/pro-okulyary-z-funktsiyeyu-rozpiznavannya-oblychchya/>.

6. CES18: Робот-охранник Segway Nimbo. URL: https://robotics.ua/news/service_robots/6664ces18_robot_ohrannik_segway_nimbo_video.

7. Вчені створили орігамі-щит, який зупиняє кулі / Сьогодні. URL: <https://www.segodnya.ua/ua/lifestyle/science/uchenye-sozdali-origami-shchit-kotoryu-ostanavlivaet-puli-846317.html>.

8. Системи LRAD пропонують нові методи роботи поліції для захисту офіцерів та спільноти. Genasys Inc. URL: <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/06/04/2043685/0/en/Genasys-Inc-LRAD-Systems-Deployed-by-First-Responders-and-Law-Enforcement-for-Critical-Crowd-Communications.html>.

9. Genasys / Safeguarding the Public & Protecting Officers / URL: <https://genasys.com/lrad/law-enforcement/>.

10. Головань О.М., Тробюк Д.В. Перспектива використання безпілотних літальних апаратів підрозділами Національної гвардії України під час охорони громадського порядку. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2019. № 2. С. 43–47.

11. Nos missions: Sécurité Intérieure / Офіційний сайт Національної жандармерії Франції (Gendarmerie Nationale Ministère de l'intérieur). URL: <http://goo.gl/4LV6AF>.

12. Ministerul Afacerilor Interne JANDARMERIA ROMÂNĂ URL. URL: <http://www.jandarmeriaromana.ro/ordine-%C8%99i-siguran%C8%9B%C4%83-public%C4%83>.

