

НАЦІОНАЛЬНА ГВАРДІЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Зеленський Є.С., старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Карпенко О.М., викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У науковій статті на підставі норм чинного законодавства визначена компетенція Національної гвардії як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також запропоновані вектори подальшого розвитку компетенції Національної гвардії у таких провадженнях.

У роботі наголошено, що одним із останніх законопроектів в Україні, який покликаний запровадити зміни до компетенції Національної гвардії в частині реалізації повноважень у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, є проєкт Закону України від 08.11.2021 № 6292 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України». Аналіз даного законопроекту, винесеного для публічного обговорення, та норм чинного законодавства дозволив запропонувати окремі зміни та доповнення, які відповідатимуть стандартам і принципам діяльності Національної гвардії.

Автором обґрунтована позиція щодо недоцільності наділення уповноважених осіб Національної гвардії України компетенцією щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Запропоновано доповнити статтю 255 КУпАП положенням щодо наділення Національної гвардії України повноваженням складати протоколи про військові адміністративні правопорушення, адже така компетенція вже визначена нормотворцями.

У статті підтримано рішення авторів законопроекту з приводу наділення військовослужбовців Національної гвардії повноваженням щодо доставлення, затримання правопорушника.

Автором запропоновано доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» Розділом IV-1 «Застосування превентивних заходів», який скрадатиметься з п'яти статей. У статті 141 запропоновано визначити види превентивних заходів та загальний порядок їх застосування. Подальші статті нового розділу мають визначити особливості застосування кожного превентивного заходу: стаття 142 «Перевірка документів особи», 143 «Опитування особи», 144 «Поверхнева перевірка» та 145 «Вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію».

Зроблено висновок про те, що висловлені пропозиції та рекомендації, сформульовані у статті, поглиблюють теоретичну базу забезпечення національної безпеки, є певним внеском у розвиток адміністративного права, можуть бути використані у подальших науково-практичних дослідженнях з проблем забезпечення національної безпеки та вибору оптимальних напрямів з метою підвищення її ефективності.

Ключові слова: Національна гвардія, військовослужбовець, компетенція, повноваження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, військові адміністративні правопорушення, превентивні заходи.

The scientific article on the basis of current legislation defines the competence of the National Guard as a subject of proceedings in cases of administrative offenses, as well as proposed vectors for further development of the competence of the National Guard in such proceedings.

The article emphasizes that one of the latest bills in Ukraine, which is designed to amend the competence of the National Guard in the exercise of powers in proceedings on administrative offenses, is the draft Law of Ukraine of 08.11.2021 № 6292 "About Amendments to the Code of Ukraine on administrative offenses to improve the legal framework of the National Guard of Ukraine." The analysis of this draft law, submitted for public discussion, and the norms of the current legislation allowed to propose some changes and additions that will meet the standards and principles of the National Guard.

The author substantiates the position on the inexpediency of endowing the authorized persons of the National Guard of Ukraine with the competence to draw up protocols on administrative offenses that encroach on public order and public safety. It is proposed to supplement Article 255 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses with provisions on empowering the National Guard of Ukraine to draw up protocols on military administrative offenses, as such competence is already defined by lawmakers.

The article supports the decision of the authors of the bill on giving the National Guard servicemen the authority to deliver and detain the offender.

The author proposes to supplement the Law of Ukraine "About the National Guard of Ukraine" with Section IV-1 "Application of preventive measures", which will be stolen from five articles. Article 141 proposes to define the types of preventive measures and the general procedure for their application. Subsequent articles of the new section should define the specifics of the application of each preventive measure: articles 142 "Verification of identity documents", 143 "Survey of persons", 144 "Surface inspection" and 145 "Requirement to leave the place and restrict access to a certain area."

It is concluded that the proposals and recommendations formulated in the article deepen the theoretical basis of national security, are a contribution to the development of administrative law, can be used in further research on national security issues and the choice of optimal directions to increase its efficiency.

Key words: National Guard, serviceman, competence, powers, proceedings in cases of administrative offenses, military administrative offenses, preventive measures.

Актуальність теми. Дослідження особливостей діяльності Національної гвардії України у галузі забезпечення національної безпеки сьогодні є досить актуальним питанням серед науковців, правників та спільноти. Це визначається такими обставинами: необхідністю зміцнення національної оборони України та забезпечення її безпеки в умовах сучасної міжнародної ситуації з урахуванням характеру та змісту внутрішнього розвитку україн-

ського суспільства; підвищенням ролі органів, сил та засобів системи забезпечення національної безпеки України у захисті національних інтересів; потребою посилення взаємодії різних органів, сил та засобів у системі забезпечення національної безпеки України з метою вироблення оптимальних механізмів їх взаємозв'язку.

Постановка проблеми. Одним із напрямків забезпечення національної безпеки є забезпечення публічної

безпеки та порядку, у тому числі шляхом здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Одним із останніх законопроектів в Україні, який покликаний запровадити зміни до компетенції Національної гвардії в частині реалізації повноважень у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, є проєкт Закону України від 08.11.2021 № 6292 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» [1]. Аналіз даного законопроекту, винесеного для публічного обговорення, та норм чинного законодавства дозволяє запропонувати окремі зміни та доповнення, які на наш погляд відповідатимуть стандартам і принципам діяльності Національної гвардії.

Стан дослідження теми. Неоцінений внесок у розробку питань провадження у справах про адміністративні правопорушення зробили такі корифеї вітчизняної адміністративної науки: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, М.В. Цвік, В.К. Шкарупа, Ю.С. Шемшученко та інші.

Особливості діяльності Національної гвардії були предметом дослідження таких вітчизняних вчених-адміністративістів, як О.І. Безпалова, Д.О. Горбач, А.В. Жбанчик, О.Ф. Кобзарь, Д.О. Савочкіна, Р.Д. Саунін та інші. Проте компетенція Національної гвардії у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення не була предметом дослідження, а новели законодавства потребують додаткового вивчення окремих напрямків діяльності Національної гвардії України.

Мета наукової статті – на підставі норм чинного законодавства визначити компетенцію Національної гвардії як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також запропонувати вектори подальшого розвитку компетенції Національної гвардії у таких провадженнях

Виклад основного матеріалу. Згідно чинного законодавства Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, а одними із основних завдань даного формування є залучення до охорони громадського порядку [2].

Практика залучення військовослужбовців Національної гвардії України до охорони громадського порядку під час введення карантину у зв'язку із розповсюдженням коронавірусної хвороби COVID-19, яскраво вказало на необхідність наділення таких осіб повноваженнями процесуального оформлення виявлених ними правопорушень публічного порядку. Такі особи несли службу у складі нарядів разом з представниками відділень Національної поліції або викликали поліцейських на місце вчинення правопорушень, адже не мали змоги самостійно документувати виявлені адміністративні правопорушення. Тобто виникла необхідність наділення військовослужбовців Національної гвардії процесуальною компетенцією, зокрема в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Саме таку позицію висловлюють автори проаналізованого нами законопроекту [3]. Чи є правомірною така ідея та в якій частині вона доцільна, спробуємо розібратися.

Наділення уповноважених осіб Національної гвардії України компетенцією щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, вважаємо не достатньо обґрунтованим рішенням. Наша позиція обґрунтована тим, що згідно чинного законодавства, а саме згідно статті 255 КУпАП [4], уповноважені особи Національної поліції компетентні складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а в окремих

визначених законом випадках і вирішувати справу по суті (стаття 222 КУпАП [4]), тобто виносити постанову про вчинення адміністративного правопорушення. Наділення процесуальними повноваженнями осіб, які не мають відповідної професійної підготовки, виконання основних обов'язків яких не пов'язане з виконавчо-розпорядчою діяльністю, потребує більш зваженого визначення, обґрунтування та налаштування правової, організаційної, інформаційно-технічної та інших складових.

Рішення авторів законопроекту з приводу наділення військовослужбовців Національної гвардії повноваженнями щодо доставлення, затримання правопорушника [1] є цілком доречним, зважаючи на необхідність припинити виявлене такими особами правопорушення під час охорони громадського порядку та безпеки, тому вважаємо за потрібне залишити формулювання пропозицій без змін.

Водночас хочемо зауважити, що згідно Наказу МВС України від 23.08.2017 № 726 «Про затвердження Інструкції з оформлення в Національній гвардії України матеріалів про військові адміністративні правопорушення» [5] посадові особи Національної гвардії вже наділені повноваженнями щодо складання протоколів військові про адміністративні правопорушення (статті 172¹⁰ – 172²⁰), проте це положення не відображене в нормах КУпАП [4], а також не враховане авторами законопроекту [3]. На наш погляд, більш логічним є саме внесення доповнення в статтю 255 КУпАП щодо наділення Національної гвардії України повноваженнями складати протоколи про військові адміністративні правопорушення, адже така компетенція вже визначена нормотворцями.

У всіх інших випадках військовослужбовці Національної гвардії України у разі виявлення кримінального або адміністративного правопорушення під час охорони громадського порядку або громадської безпеки зобов'язані повідомити про це Національну поліцію, затримати та доставити особу, яка вчинила правопорушення до відділення поліції (про це як раз і наголошено у статті 13 Закону України «Про Національну гвардію України» [2]). І вже поліцейські складають матеріали про адміністративне правопорушення або порушують кримінальне провадження. Військовослужбовці Національної гвардії, на нашу думку, мають скласти відповідний рапорт про вчинені ними дії.

Отже, пункт 1 частини першої статті 255 КУпАП пропонуємо доповнити новим абзацом такого змісту: «Національної гвардії України (крім військовослужбовців строкової служби) під час виконання службових обов'язків (статті 172¹⁰ – 172²⁰);».

Наступним аспектом компетенції Національної гвардії у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, на якому слід зосередити свою увагу, є застосування заходів превентивного та примусового характеру під час такого провадження.

Зауважимо, що згідно Закону України «Про Національну гвардію України» військовослужбовці Національної гвардії уповноважені застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю у визначених Законом випадках та у визначеному Законом порядку, у тому числі під час залучення до охорони громадського порядку та громадської безпеки [2].

Водночас варто акцентувати увагу на тому, що ні положення Закону України «Про Національну гвардію» [2], ні положення аналізованого нами законопроекту [1] не уповноважують військовослужбовців Національної гвардії України на застосування превентивних поліцейських заходів, але на практиці таке періодично відбувається. Наприклад, під час залучення військовослужбовців Національної гвардії до охорони громадського порядку під час масових заходів вони фактично здійснюють у разі необхідності такий захід, як обмеження доступу до певної території, коли перекривається рух на автошляхах, тощо.

Або, виявивши адміністративне чи кримінальне правопорушення, військовослужбовці Національної гвардії звертаються до особи з метою з'ясування обставин подій, що відбулися. Таке спілкування фактично є опитуванням особи і має документуватися належним чином, проте через відсутність компетенції на реалізацію зазначеного заходу, проведене опитування не має юридичного значення та форми вираження.

З огляду на це пропонуємо доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» [2] Розділом IV-1 «Застосування превентивних заходів», в якому передбачити статтю 14¹, яка б визначала види превентивних заходів та загальний порядок їх застосування. Тобто ми пропонуємо також доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» новою статтею 14¹ «Превентивні заходи» такого змісту:

«Військовослужбовці Національної гвардії України під час залучення до охорони громадського порядку та громадської безпеки уповноважені застосовувати превентивні заходи, такі як:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території.

2. Під час проведення превентивних заходів військовослужбовці Національної гвардії зобов'язані повідомити особі про причини застосування до неї таких заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи.»

Подальші статті нового розділу мають визначити особливості застосування кожного превентивного заходу. Відповідно пропонуємо доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» новими статтями 14² «Перевірка документів особи», 14³ «Опитування особи», 14⁴ «Поверхнева перевірка» та 14⁵ «Вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію». Нами обрані саме ці превентивні заходи, оскільки фактично їх і застосовують на практиці військовослужбовці під час залучення до охорони громадського порядку.

Звертаючись до положень чинного законодавства [5], які визначають порядок застосування подібних заходів поліцейськими, вважаємо за потрібне визначити зміст запропонованих нами статей.

Так, пропонуємо статтю 14² викласти у такій редакції: «Військовослужбовці Національної гвардії України мають право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у спосіб, який дає можливість прочитати та зафіксувати дані, що містяться в документах, у таких випадках: 1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи; 2) якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення; 3) якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо; 4) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або надзвичайної події; 5) якщо зовнішні ознаки особи або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення.»

Стаття 14³, на наш погляд, має містити наступні положення: «1. Військовослужбовці Національної гвардії України мають право опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання службових повноважень.

2. Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації. Проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю

батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

3. Перед проведенням опитування особи військовослужбовці Національної гвардії України роз'яснюють їй підстави та мету застосування заходу, якщо це не перешкодить виконанню службових повноважень, покладених на неї цим Законом.»

Запропонована нами стаття 14⁴ повинна мати такий зміст: «1. Поверхнева перевірка як превентивний захід є здійсненням візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу.

2. Військовослужбовці Національної гвардії України для здійснення поверхневої перевірки особи можуть зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

3. Поверхнева перевірка здійснюється військовослужбовцем Національної гвардії України відповідної статі.

4. Військовослужбовці Національної гвардії України мають право здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу: 1) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб; 2) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб; 3) якщо існує достатньо підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

5. Поверхнева перевірка речі або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Військовослужбовець Національної гвардії України при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону.

6. Під час поверхневої перевірки речі або транспортного засобу особа повинна самостійно показати військовослужбовцю Національної гвардії України вміст особистих речей чи транспортного засобу.

7. При виявленні в ході поверхневої перевірки будь-яких слідів правопорушення військовослужбовець Національної гвардії України забезпечує їх схоронність та викликає уповноважених осіб Національної поліції.»

Зміст статті 14⁵ відповідатиме наступному: «1. Військовослужбовець Національної гвардії України, уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення громадської безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення.

2. Військовослужбовець Національної гвардії України може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей.»

Висновки. Вважаємо, що висловлені пропозиції та рекомендації, сформульовані у статті, поглиблюють теоретичну базу забезпечення національної безпеки, є певним внеском у розвиток адміністративного права, можуть бути використані у подальших науково-практич-

них дослідженнях з проблем забезпечення національної безпеки та вибору оптимальних напрямів з метою підвищення її ефективності.

Запропоновані напрямки удосконалення норм вітчизняного законодавства можуть бути використані для вдосконалення механізму взаємодії Національної поліції та Націо-

нальної гвардії України в галузі забезпечення національної безпеки в цілому, зокрема для вдосконалення діяльності Національної гвардії України в адміністративно-юрисдикційній сфері, а також при розробці органами державної влади комплексу заходів, спрямованих на вирішення завдань та досягнення цілей надійного забезпечення національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України : проект Закону України від 08.11.2021реєстр. № 6292. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73326
2. Про Національну гвардію : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>
3. Про затвердження Інструкції з оформлення в Національній гвардії України матеріалів про військові адміністративні правопорушення : Наказ МВС України від 23.08.2017 № 726. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-17#Text>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>