

# МІСЦЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ 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/EP.2022.4.31**

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів учених та норм чинного законодавства, акцентовано увагу на тому, що система суб'єктів правоохоронної діяльності доволі складна і включає в себе як державні, так і недержавні суб'єкти. Акцентовано увагу на тому, що в системі державних органів важливе та самостійне місце належить Національній гвардії України. На основі аналізу норм чинного законодавства, надано характеристику правоохоронній діяльності Національної гвардії.*

*Ключові слова: правоохоронна діяльність, Національна гвардія, правоохоронна функція, суб'єкт.*

## Постановка проблеми

Одним із важливих завдань будь-якої сучасної, демократичної та соціально спрямованої держави є забезпечення та захист законних прав, свобод та інтересів людини і громадянина у різних сферах суспільного життя. З цією метою в системі державних інституцій функціонують спеціально-уповноважені органи, до компетенції яких відноситься реалізація правоохоронної функції держави, яка представляє собою діяльність, спрямовану на забезпечення правопорядку та захист громадян, їх прав і свобод від незаконних дій, а також будь-яких внутрішніх та зовнішніх загроз. Зауважимо, що в Україні функціонує велика кількість правоохоронних органів, кожен із яких виконує власні специфічні завдання та функції. Серед таких інституцій важливе та самостійне місце належить Національній гвардії України.

## Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю Національної гвардії України у своїх наукових працях розглядали: О.В. Агапова, Ю.В. Аллеров, В.М. Гірич, Д.О. Горбач, О.Д. Завістовський, О.В. Кривенко, В.І. Лазутко, М.В. Руденко, О.П. Шайтуро, Н.М. Ярмаши та багато інших. Втім, незважаючи на значну кількість теоретичних здобутків, в юридичній літературі відсутній комплексний підхід щодо місця та особливостей Національної гвардії України у системі суб'єктів правоохоронної діяльності.

## Мета та завдання статті

Мета статті полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, з'ясувати місце та особливості Національної гвардії України у системі суб'єктів правоохоронної діяльності. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, на основі чого встановити коло правоохоронних органів України; розкрити сутність та зміст діяльності Національної гвардії України як правоохоронного органу.

## Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті обумовлюється тим, що у представленому дослідженні дістала розвитку подальша характеристика місця та особливостей Національної гвардії України у системі суб'єктів правоохоронної діяльності.

### **Виклад основного матеріалу**

Починаючи наукове дослідження варто зауважити, що значна кількість авторів, надаючи характеристику правоохоронним органам, пропонує такі основні характеристики: це державні органи виконавчої влади; основною їх функцією є правоохоронна як охорона встановлених законодавством прав та свобод, законних інтересів, а також суспільного та державного ладу, від протиправних посягань; така функція реалізується на професійній основі в межах, встановлених законодавством; при реалізації правоохоронної діяльності правоохоронні органи можуть вчиняти обов'язкові для інших суб'єктів дії.

Серед правоохоронних органів деякі вже окремо вирізняють поліцейні органи, або органи, що реалізують поліцейні повноваження. Так, В.М. Гірич визначає поліцейні органи як органи виконавчої влади, спеціально уповноважені на проведення поліцейної діяльності – особливого різновиду державно-управлінської діяльності, що здійснюється із застосуваннями державного (адміністративного) примусу, включаючи правообмежувальні заходи і крайню форму примусу – легітимне насилля, тобто передбачене законодавством застосування сили у широкому розумінні цього поняття (в українському праві – прямого адміністративного примусу): фізичної сили, спеціальних засобів та зброї. Притаманними для поліцейних органів є надане їм право у передбачених законодавством випадках: встановлювати обмеження на вільне пересування або доступ до певних об'єктів; контролювати переміщення через державний кордон предметів і осіб; забезпечувати впровадження і підтримання спеціальних правових режимів (надзвичайного стану, надзвичайної екологічної або техногенної ситуації, антитерористичної операції тощо); безпосередньо здійснювати контроль за дотриманням вимог законів, порушення яких тягнуть за собою адміністративну і кримінальну відповідальність; перевіряти документи, що посвідчують особу; безпосередньо припиняти правопорушення; тимчасово затримувати осіб, стосовно яких є дані про вчинення ними правопорушень; здійснювати кримінально-процесуальні та адміністративні заходи, спрямовані на виявлення, розслідування і припинення правопорушень, у тому числі й заходи, пов'язані з

примусовим отриманням інформації від фізичних і юридичних осіб (включно з арештом документації), обшуком осіб, територій і приміщень; провадити ліцензійно-дозвільну діяльність; припиняти незаконну діяльність і вилучати знаряддя і предмети незаконного виробництва чи промислу тощо. Відповідно до європейських підходів притаманними сектору безпеки до кола поліцейних органів відносять й жандармерію – поліцію військового типу внутрішньої організації (у деяких державах вона називається карабінерією або національною гвардією) [1].

Таке розуміння збігається з наявними у чинному законодавстві та вживаним у Конституції України терміном «органи правопорядку», який, на думку Н.М. Ярмиш, доцільно розглядати як аналог терміну «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівників які наділені правом застосовувати примушування, зокрема, з використанням вогнепальної зброї. На думку авторки, поняття «правоохоронні органи» та «органи охорони правопорядку» співвідносяться як родові та видові. Іншими словами, будь-який орган охорони правопорядку є правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органами охорони правопорядку (ними не є органи, які у своєму складі не містять озброєних підрозділів) [2, с. 80-81]. Подібної думки дотримуються й інші автори., які одним із критеріїв віднесення правоохоронних органів до органів правопорядку визначають наявність повноважень щодо провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень та здійснення оперативно-розшукової діяльності, оскільки саме їх реалізація спрямована на захист громадян і держави від неправомірних посягань, поновлення порушених прав та інтересів, тобто на застосування й охорону права, регламентованого Конституцією та законами України [3, с.171].

Як зазначають М.В. Руденко та О.П. Шайгуро, органи правопорядку мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості цього інституту, висуваючи до їхніх працівників особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей, тощо. Крім того, характерним для органів правопорядку є те, що вони мають у

своєму складі озброєні формування. Сучасна система правоохоронних органів (органів правопорядку), на думку авторів, має мати такі чотири складові: 1) правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція України, Державне бюро розслідувань, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України); 2) правоохоронні органи спеціального призначення (Державна прикордонна служба України, Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально-виконавча служба України, податкова міліція); 3) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями (Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національна гвардія України); 4) інші правоохоронні органи (Державна лісова охорона, органи фінансового контролю, рибохорони тощо) [3, с. 166-167].

На основі зазначеного можна зробити висновки, що серед правоохоронних органів окремі науковці вирізняють органи, що відносять до категорії поліцейських, як це прийнято в європейських країнах, або органів правопорядку, як це передбачено нормами вітчизняного законодавства. Суттєвою ознакою таких правоохоронних органів є права можливість застосування такими органами спеціальних примусових засобів, які здатні причинити шкоду майну, здоров'ю чи життю окремих осіб, що нерозривно пов'язано з виконанням ними своєї професійної діяльності в сфері правової охорони.

Розглянемо специфіку діяльності Національної гвардії як суб'єкта правоохоронної діяльності. Відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і 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), те-

рористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [4]. Із зазначеного визначення можна виокремити те, що Національна гвардія уповноважена мати та застосовувати спеціальні засоби примусу, її основними функціями є правоохоронна, призначення – захист та охорона таких суспільних цінностей, як життя, права, свободи і законні інтереси громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки.

Отже, представляється доцільним погодитися з думкою Д.О. Горбача про те, що норми закону закріплюють, що Національна гвардія є правоохоронним, органом оскільки: до його основних завдань входить захист та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; виконання ним правоохоронної функції визначено одним з головних завдань; її співробітники виконують обов'язки на професійній основі; працівники Національної гвардії України можуть мати спеціальні звання, формений одяг, знаки розрізнення; працівники Національної гвардії України мають право застосовувати заходи державного примусу; працівники Національної гвардії України мають додаткові соціально-правові гарантії [5, с. 183].

Отже діяльність Національної гвардії України є правоохоронною, оскільки вона спрямована на охорону права від будь-яких порушень, і це дає нам можливість віднести Національну гвардію України до правоохоронних органів та визначити правові форми реалізації правоохоронної функції держави в її діяльності. Національна гвардія України є суб'єктом адміністративного права, вступає у особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, є частиною механізму державного управління у адміністративно-політичній сфері [6, с. 35].

Разом із цим, Національна гвардія є специфічним правоохоронним органом, оскільки являє собою насамперед військове формування. О.В. Агапова наголошує на тому, що Національну гвардію було утворено у формі військового формування, яке поряд із правоохоронними функціями, залучається до здійс-

снення окремих військових завдань для забезпечення внутрішньої безпеки держави, у зв'язку з чим, питання щодо віднесення цієї військової структури до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку) вимагає додаткового наукового аналізу. На думку авторки, Національна гвардія України одночасно може виступати як суб'єкт реалізації правоохоронних функцій (функції охорони правопорядку) за умов мирного часу, так і військових функцій, виключно під час запровадження адміністративно-правового режиму воєнного стану на території України [7, с.25].

Подібної думки дотримуються й Ю.В. Аллеров та О. В. Кривенко, які підкреслюють, що Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що займає унікальне положення в секторі безпеки і оборони України: у мирний час вона належить до сил безпеки, а у воєнний час – до сил оборони. Використання і розвиток державних правоохоронних установ з військовим статусом, здатних ефективно протидіяти внутрішнім та зовнішнім загрозам, є достатньо поширеною практикою європейських країн, об'єднаних у Міжнародну асоціацію сил жандармерії та поліції в статусі військової установи. Особливу важливість набуває здатність Національної гвардії ефективно використовувати свій потенціал протидії як воєнним загрозам, так і загрозам громадській безпеці та порядку в умовах ведення війни проти України. Щоденне виконання Національною гвардією правоохоронних завдань у режимі повсякденної діяльності забезпечує значно коротші, ніж для Збройних сил України (ЗСУ), строки готовності частин Національної гвардії першими приступити до вирішення термінових завдань оборони та забезпечити тим часом мобілізаційне розгортання ЗСУ. Скорочені терміни приведення частин у готовність до виконання службово-бойових завдань та їхня здатність виконати без додаткової підготовки складні завдання одночасно у сферах державної, воєнної та громадської безпеки складають відмінність Національної гвардії від ЗСУ [8, с.8-9].

Характеризуючи специфіку виконання правоохоронної діяльності Національної гвардії України, доцільно говорити про службово-бойову діяльність, що особливо проявляється під час воєнного положення. Військові

формування гвардії виконують службово-бойові (оперативні) завдання в рамках основних видів і форм службово-бойової діяльності і дій Національної гвардії України на стратегічному рівні, під час повсякденної служби, за надзвичайного та воєнного станів [9, с.22].

Службово-бойова діяльність в широкому сенсі полягає в профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних заходах і спеціальних діях (операціях) правоохоронних органів спеціального призначення та їх військових та інших передбачених законом збройних формувань, які ведуться під керівництвом центрального органу виконавчої влади (головного, центрального управління і т.п.) з метою забезпечення територіальної цілісності держави, її конституційного ладу, громадської безпеки, законності і правопорядку, забезпечення недоторканності державного кордону України, охорони та оборони особливо важливих об'єктів, боротьби з організованою злочинністю і тероризмом в плановому, регулярному порядку та під час проведення спеціальних заходів (операцій) у разі крайньої потреби, надзвичайних ситуаціях і у воєнний час з використанням правоохоронних, військових і інших методів [10, с.221]. Термін «службово-бойова діяльність», на думку О.Д. Завістовського, має застосовуватись щодо організованого застосування сил і засобів для виконання правоохоронних завдань і забезпечення воєнної безпеки держави та контрольованих територій. Службово-бойову діяльність підрозділів Національної гвардії України проводиться у мирний час, за надзвичайних обставин та воєнний час з метою охорони об'єктів, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави, її конституційного ладу, громадської безпеки, законності та правопорядку [11, с.260-261].

#### **Висновки**

Підбиваючи підсумок наукового дослідження слід зазначити, що система суб'єктів правоохоронної діяльності доволі складна і включає в себе як державні, так і недержавні суб'єкти. Державні суб'єкти правоохоронної діяльності характеризуються тим, що вони виконують таку діяльність від імені та в інтересах держави. Серед останніх важливе та особливе місце відводиться Національній гвардії України, яка, як правоохоронний орган, ре-

алізує повноваження, спрямовані на застосування визначених законодавством примусових заходів і засобів задля захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства та держави в цілому від злочинних та інших протиправних посягань, а також охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Зауважимо, що для правоохоронної діяльності Національної гвардії характерним є: нормативна урегульованість її повноважень, сфери та меж реалізації примусових заходів та засобів; професійна обумовленість діяльності її особового складу, що характеризується, у тому числі необхідністю підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації осіб офіцерського складу, обмежень, пов'язаних із дотриманням законодавства в сфері боротьби з корупцією. Визначаючи особливе місце Національної гвардії України у системі суб'єктів правоохоронної діяльності, слід зазначити, що вона є державним органом виконавчої влади, яка має всі ознаки правоохоронного поліцейного органу та здійснює свою діяльність на основі законодавчо встановлених правомочностей, у тому числі й щодо застосування визначених правовими нормами заходів адміністративного примусу у випадках, порядку та межах, встановлених законодавством.

Специфікою Національної гвардії є те, що вона як військове формування має обов'язок і можливість оперативного виконання правоохоронної діяльності за особливих, надзвичайних обставин, що викликають небезпеку спричинення значної шкоди життю, здоров'ю, суспільній та державній безпеці. Вищезначене дозволяє характеризувати Національну гвардію як правоохоронний орган охорони правопорядку (орган, що є поліцейним), який реалізує правоохоронну функцію, у тому числі й при виконанні службово-бойової діяльності в особливих умовах, що ставлять під загрозу небезпеку суспільству та державі.

#### **Література**

1. Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-konteksti-reformuvannya>

2. Ярмиш Н.М. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 79–84.

3. Руденко М.В., Шайгуро О. П. Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 1. С. 165-172.

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

5. Горбач Д.О. Національна гвардія України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави: теоретичний аспект. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 181-185.

6. Безпалова О.І, Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. Форум права. № 5. 2017. С. 31-38. URL: <https://forumprava.pp.ua/files/031-038-2017-5-----5-.pdf>

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

8. 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

9. Єрмошин М.О., Сутюшев Т.А. Основні види і форми службово-бойової діяльності і дій Національної гвардії України. Честь і закон. № 4 (75). 2020. С. 18-24

10. Казначеев Д. Г., Лопатова О.М. Роль та місце службово-бойової діяльності в забезпеченні національної безпеки. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 13 березня 2020 р.). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 221-222

11. Завітовський О.Д. Професійна, службова та службово-бойова діяльність Національної поліції: сутність та розмежування понять. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». № 12. 2022. С. 258-262 URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/270730/266178>

**АНОТАЦІЯ**

*Зазначено, що система суб'єктів правоохоронної діяльності доволі складна і включає в себе як державні, так і недержавні суб'єкти. Державні суб'єкти правоохоронної діяльності характеризуються тим, що вони виконують таку діяльність від імені та в інтересах держави. Серед останніх важливе та особливе місце відводиться Національній гвардії України, яка, як правоохоронний орган, реалізує повноваження, спрямовані на застосування визначених законодавством примусових заходів і засобів задля захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства та держави в цілому від злочинних та інших протиправних посягань, а також охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.*

*Встановлено, що для правоохоронної діяльності Національної гвардії характерним є: нормативна урегульованість її повноважень, сфери та меж реалізації примусових заходів та засобів; професійна обумовленість діяльності її особового складу, що характеризується, у тому числі необхідністю підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації осіб офіцерського складу, обмежень, пов'язаних із дотриманням законодавства в сфері боротьби з корупцією.*

*Акцентуючи увагу на особливому місці Національної гвардії України у системі суб'єктів правоохоронної діяльності зазначається, що вона є державним органом виконавчої влади, яка має всі ознаки правоохоронного поліцейського органу та здійснює свою діяльність на основі законодавчо встановлених правомочностей, у тому числі й щодо застосування визначених правовими нормами заходів адміністративного примусу у випадках, порядку та межах, встановлених законодавством.*

*Підкреслено, що специфікою Національної гвардії є те, що вона як військове формування має обов'язок і можливість оперативного виконання правоохоронної діяльності за особливих, надзвичайних обставин, що викликають небезпеку спричинення значної шкоди життю, здоров'ю, суспільній та державній безпеці. Вищезначене дозволяє характеризувати Національну гвардію як правоохоронний орган охорони правопорядку (орган, що є поліцейним), який реалізує правоохоронну функцію, у тому числі й при виконанні службово-бойової діяльності в особливих умовах, що становлять під загрозу небезпеку суспільству та державі.*

*Ключові слова: правоохоронна діяльність, Національна гвардія, правоохоронна функція, суб'єкт.*

**SUMMARY**

*It is noted that the system of law enforcement entities is quite complex and includes both state and non-state entities. State subjects of law enforcement activities are characterized by the fact that they perform such activities on behalf and in the interests of the state. Among the latter, an important and special place is given to the National Guard of Ukraine, which, as a law enforcement agency, exercises powers aimed at applying coercive measures and means defined by legislation to protect and protect the lives, rights, freedoms and legitimate interests of citizens, society and the state as a whole from criminal and other illegal encroachments, as well as the protection of public order and ensuring public safety.*

*It has been established that the law enforcement activities of the National Guard are characterized by: regulatory regulation of its powers, scope and limits of implementation of coercive measures and means; the professional conditioning of the activities of its personnel, which is characterized, including the need for training, retraining and advanced training of officers, restrictions related to compliance with legislation in the field of combating corruption.*

*Emphasizing the special place of the National Guard of Ukraine in the system of law enforcement entities, it is noted that it is a state body of executive power, which has all the characteristics of a law enforcement police body and carries out its activities on the basis of legally established powers, including the application of administrative coercion measures defined by legal norms in the cases, procedure and limits established by law.*

*It is emphasized that the specificity of the National Guard is that it, as a military formation, has the duty and the ability to promptly perform law enforcement activities under special, extraordinary circumstances that cause the danger of causing significant damage to life, health, public and state security. The above makes it possible to characterize the National Guard as a law enforcement body for the protection of law and order (a body that is a police force), which implements the law enforcement function, including when performing official combat activities in special conditions that endanger society and the state.*

*Key words: law enforcement activity, National Guard, law enforcement function, subject.*