



ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ

Елена АГАПОВА,

аспирант кафедры общеправовых дисциплин
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article is focused on research of functional purpose of a new military formation – National Guard of Ukraine. The functions that are enshrined in Art. 2 of Law of Ukraine «On National Guard of Ukraine» have been analyzed. All kinds of functional activity of National Guard of Ukraine are suggested to divide into law enforcement functions and functions of military direction. Special attention is paid to legislative shortcomings and existing collisions in functioning of agency. As result of article definition of concept of «functions of National Guard of Ukraine» is revealed.

Key words: National Guard of Ukraine, functions, law enforcement functions, functions of military direction, activity, military force, law enforcement agencies.

Аннотация

Статья посвящена исследованию функционального предназначения нового военного формирования – Национальной гвардии Украины. Проанализированы функции, которые закреплены в ст. 2 Закона Украины «О Национальной гвардии Украины». Все виды функциональной деятельности Национальной гвардии Украины предложено разделить на правоохранительные функции и функции военного направления. Особое внимание уделено законодательным недостаткам и имеющимся коллизиям в функционировании органа. В конце статьи раскрыта дефиниция понятия «функции Национальной гвардии Украины».

Ключевые слова: Национальная гвардия Украины, функции, правоохранительные функции, функции военного направления, деятельность, военное формирование, правоохранительные органы.

Постановка проблемы. Национальная гвардия Украины представляет собой новую модель сил внутренней безопасности, которая образована в форме военного формирования с сочетанием правоохранительных функций в своей деятельности. Обеспечение национальной безопасности и защита населения от неправомерного террористического воздействия на востоке Украины заключается в слаженных действиях всех правоохранительных и военных органов системы Министерства внутренних дел (далее – МВД) Украины и Вооруженных Сил (далее – ВС) Украины.

Вопрос о функциональном назначении Национальной гвардии Украины во время проведения антитеррористической операции является центральным и требует детального изучения, так как от эффективности выполнения поставленных перед органом задач зависит реализация главной цели – обеспечение национальной безопасности страны.

Актуальность темы статьи заключается в том, что во время активных процессов реформирования всей правоохранительной системы и проведения антитеррористической операции на востоке Украины открытым остается вопрос о приведении в соответствие с международно-правовыми стандартами деятельности Национальной гвардии Украины, как органа, одной из

приоритетных задач которого является защита от вооруженной агрессии против Украины.

В юридической литературе неоднократно исследовались проблемы функционального назначения правоохранительных органов. Данные вопросы рассматривались в трудах ученых-административистов, таких как: В.Б. Аверьянова, А.М. Бандурки, Ю.П. Битяк, Д.Н. Бахраха, М.В. Джафаровой, А.Н. Музычука, О.Ф. Скакун, Р.З. Лившица, Т.А. Пикуля, Н.И. Мельника и многих других. Несмотря на то, что отдельные вопросы, касающиеся основных направлений деятельности правоохранительных органов в разные периоды, были предметом изучения ряда ведущих ученых-юристов, исследование ключевых функций Национальной гвардии Украины до сих пор не проводилось. Это военное формирование с правоохранительными функциями, и особенности его деятельности требуют глубокого изучения, учитывая изменения, которые произошли с административным законодательством Украины в последнее время.

Главной **целью** статьи является исследование основных направлений деятельности Национальной гвардии Украины.

Изложение основного материала исследования. Национальная гвардия Украины является одним из органов системы МВД Украины и ВС Украины,

деятельность которого направлена на прекращение террористической деятельности. Какую именно роль выполняет Национальная гвардия Украины во время проведения указанных мероприятий и какие функции осуществляет для предупреждения и пресечения незаконных действий против Украины – рассмотрим подробнее в этой статье.

По мнению Р.З. Лившица имущественные, управленческие и охранительные отношения составляют сферу правового регулирования и выступают в роли «сквозных жил», которые пронизывают предметы всех отраслей законодательства [1, с. 116].

Охранительные отношения, как и любые другие правоотношения, возникают на основании законодательных норм, регламентирующих и функционально разграничивающих деятельность соответствующих правоохранительных структур. Законодатель уделяет особое внимание деятельности органов, основным функциональным назначением которых является охрана и защита населения, создает в связи с этим действенную правовую основу и соответствующие механизмы реализации правоохранительной компетенции. В соответствии со ст. 17 Конституции Украины обеспечение государственной безопасности и защита государственной границы Украины возлагаются на соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы



государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом [2]. В комментарии к Конституции Украины, подготовленном Институтом законодательства ВРУ к органам, которые выполняют правоохранительные функции государства, относят: СБУ, внутренние войска МВД Украины, милицию и некоторые другие государственные структуры, статус которых в настоящее время определяется подзаконными актами [3].

В соответствии с Законом Украины «Об основах национальной безопасности Украины» под понятием «правоохранительные органы» рассматриваются органы государственной власти, на которые Конституцией и законами Украины возложено осуществление правоохранительных функций [4]. А в Законе Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» под такими органами понимают –государственные органы, которые в соответствии с законодательством осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции [5].

Обобщая все правоохранительные органы, О.Ф. Скакун предлагает называть их органами принудительного поддержания правопорядка [6, с. 80]. Принудительность в данном случае выражается в системе скоординированных и законодательно определенных приемов и способов административного воздействия на поведение и сознание субъектов с целью обеспечения эффективного управления населением.

Национальная гвардия Украины является сложным образованием, сочетает в своей деятельности как правоохранительные, так и военные функции. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О Национальной гвардии Украины» Национальная гвардия Украины является военным формированием с правоохранительными функциями, входит в систему Министерства внутренних дел Украины и предназначена для выполнения задач по защите и охране жизни, прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также во взаимодействии с правоохранительными органа-

ми – по обеспечению государственной безопасности и защиты государственной границы, пресечения террористической деятельности, деятельности незаконных военизированных или вооруженных формирований (групп), террористических организаций, организованных групп и преступных организаций [7].

Можно констатировать, что вопрос об отнесении Национальной гвардии Украины исключительно к правоохранительным структурам остается дискуссионным и может быть исследован с точки зрения функционального назначения этого формирования.

Так, в ст. 2 Закона Украины «О Национальной гвардии Украины» приведены основные функции Национальной гвардии Украины. Кроме правоохранительных функций, которые перешли «по наследству» от Внутренних войск МВД Украины, на Национальную гвардию Украины возложены кардинально новые направления ее деятельности. При взаимодействии с правоохранительными органами Национальная гвардия Украины участвует в обеспечении государственной безопасности и защите государственной границы, прекращении террористической деятельности, а также в деятельности по обезвреживанию незаконных военизированных или вооруженных формирований (групп), террористических организаций, организованных групп и преступных организаций [7].

Кроме этого, перед Национальной гвардией Украины ставятся задачи, присущие исключительно военным формированиям – «участвовать в соответствии с законом во взаимодействии с Вооруженными Силами Украины в противостоянии вооруженной агрессии против Украины и ликвидации вооруженного конфликта путем ведения военных (боевых) действий, а также выполнения задач территориальной обороны» [7].

Проанализировав законодательно установленные функции Национальной гвардии Украины, целесообразно разграничить их на правоохранительные функции и функции военного направления.

К правоохранительным функциям Национальной гвардии Украины следует отнести:

1) охрана общественного порядка,

обеспечение защиты и охраны жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан;

2) участие в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка во время проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций и других массовых мероприятий, создающих опасность для жизни и здоровья граждан;

3) обеспечение охраны органов государственной власти, перечень которых определяется Кабинетом Министров Украины, участие в осуществлении мер государственной охраны органов государственной власти и должностных лиц;

4) охрана ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, других источников ионизирующего излучения государственной собственности, важных государственных объектов, перечень которых определяется Кабинетом Министров Украины;

5) охрана специальных грузов, перечень которых определяется Кабинетом Министров Украины;

6) охрана дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций в Украине;

7) охрана центральных баз материально-технического обеспечения Министерства внутренних дел Украины;

8) участие в прекращении массовых беспорядков, сопровождающихся насилием над гражданами;

9) участие в восстановлении правопорядка в случае возникновения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, разблокировании или прекращении противоправных действий в случае захвата важных государственных объектов или местностей, которые угрожают безопасности граждан и нарушают нормальную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления;

10) участие в поддержании или восстановлении правопорядка в районах возникновения особо тяжелых чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера (стихийного бедствия, катастроф, особо крупных пожаров, применение средств поражения, пандемий, панзоотий т. п.), которые создают угрозу жизни и здоровью населения;



11) участие в восстановлении конституционного правопорядка при осуществлении попыток захвата государственной власти или изменения конституционного строя путем насилия, в восстановлении деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления;

12) участие в ликвидации последствий чрезвычайных или кризисных ситуаций на объектах, охраняемых ею.

Следует остановиться на некоторых функциональных недостатках. Первым замечанием является то, что функция обеспечения охраны органов государственной власти и участие в осуществлении мер государственной охраны органов государственной власти и должностных лиц, а также функция охраны специальных грузов не согласованы с функциональным назначением другого органа – Управления государственной охраны при МВД Украины.

В соответствии с Положением о Государственной службе охраны при МВД Украины эта служба создана для осуществления мероприятий по охране недвижимых объектов и другого имущества, в том числе грузов, временного хранения валютных ценностей, обеспечения личной безопасности граждан, а также технической защиты информации на договорной основе в порядке, установленном законодательством [8]. Кроме этого, в соответствии со ст. 12 Закона Украины «О государственной охране органов государственной власти Украины и должностных лиц», на Управление государственной охраны при МВД Украины возлагаются следующие задачи: осуществление государственной охраны относительно органов государственной власти Украины; обеспечения безопасности должностных лиц, определенных этим Законом, по месту их пребывания как на территории Украины, так и за ее пределами; обеспечение безопасности членов семей должностных лиц, определенных этим Законом, проживающих вместе с ними или сопровождение их; предотвращение противоправных посягательств на должностных лиц, членов их семей и объекты, относительно которых осуществляется государственная охрана, их выявление и пресечение, и т. д. [9].

Перечисленные охраняемые функции Управления государственной охраны

совпадают с функциональным назначением Национальной гвардии Украины, тем самым образуя юридическую коллизию в нормативном регулировании. В связи с этим соответствующее положение требует согласования с указанными выше нормативно-правовыми актами.

Следующим замечанием относительно функций Национальной гвардии Украины является то, что их выполнение возможно только при наличии законодательно определенных условий. Так, только при введении чрезвычайного положения – особого правового режима, который может временно вводиться в Украине или в отдельных ее местностях при возникновении чрезвычайных ситуаций не ниже общегосударственного уровня [10], Национальная гвардия Украины наделяется следующими функциями: пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием над гражданами; восстановления правопорядка в случае возникновения международных и межконфессиональных конфликтов, разблокировка или прекращение противоправных действий в случае захвата важных государственных объектов или местностей, которые угрожают безопасности граждан и нарушают нормальную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, восстановления конституционного правопорядка при попытках захвата государственной власти или изменения конституционного строя путем насилия, восстановления деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления; участия в поддержании или восстановлении правопорядка в районах возникновения особо тяжелых чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера (стихийного бедствия, катастроф, особо крупных пожаров, применение средств поражения, пандемий, панзоотий т. п.), которые создают угрозу жизни и здоровью населения.

Такая ситуация в некоторой степени ограничивает оперативное реагирование органа при проведении антитеррористической операции на потенциальные угрозы со стороны незаконных формирований и террористических организаций. В то же время предоставление таких прав при отсутствии

надлежащим образом разработанного механизма оперативного реагирования может привести к неправомерному превышению своих полномочий командующим Национальной гвардией Украины. Сегодня, к сожалению, отсутствует законодательно установленное исключение из этого правила для эффективного выполнения перечисленных функций.

Следующей разновидностью функций Национальной гвардии Украины являются функции военного направления. Руководствуясь ст. 2 Закона Украины «О Национальной гвардии Украины», среди функций военного направления следует выделить:

1) защита конституционного строя Украины, целостности ее территории от попыток изменения их насильственным путем;

2) участие в осуществлении мероприятий, связанных с прекращением вооруженных конфликтов и других провокаций на государственной границе, а также мер по недопущению массового перехода государственной границы с территории сопредельных государств;

3) участие в специальных операциях по обезвреживанию вооруженных преступников, прекращении деятельности не предусмотренных законом военизированных или вооруженных формирований (групп), организованных групп и преступных организаций на территории Украины, а также в мероприятиях, связанных с прекращением террористической деятельности;

4) участие в осуществлении мероприятий правового режима военного положения;

5) выполнение задач территориальной обороны;

6) оборона важных государственных объектов, специальных грузов, перечень которых определяется Кабинетом Министров Украины, баз военного и материально-технического обеспечения Министерства внутренних дел Украины [7].

Функцию обороны важных государственных объектов, специальных грузов, баз военного и материально-технического обеспечения Министерства внутренних дел Украины, Национальная гвардия Украины имеет право осуществлять только в случае введения военного положения.



В соответствии с Законом Украины «О правовом режиме военного положения» военное положение – это особый правовой режим, который вводится в Украине или в отдельных ее местностях в случае вооруженной агрессии или угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины, ее территориальной целостности и предусматривает предоставление соответствующим органам государственной власти, военному командованию, военным администрациям и органам местного самоуправления полномочий, необходимых для предотвращения угрозы, противодействия вооруженной агрессии и обеспечения национальной безопасности, устранения угрозы опасности государственной независимости Украины, ее территориальной целостности, а также временное, обусловленное угрозой, ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений [11].

Даже в случае вооруженного нападения на перечисленные государственные и военные объекты Национальная гвардия Украины будет лишена права на осуществление их обороны, что противоречит Уставу гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Украины и Устава внутренней службы Вооруженных Сил Украины. В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами караульная служба предназначается для надежной охраны и обороны важных военных объектов. Под стражей понимают вооруженное подразделение, которое откомандировано для выполнения боевого задания с целью охраны и обороны военных объектов. Следует отметить, что указанные уставы распространяют свое действие и регламентируют деятельность Национальной гвардии Украины (вступительные положения Уставов) [12; 13].

Раскрывая содержание функции участия в осуществлении мероприятий, связанных с прекращением вооруженных конфликтов и других провокаций на государственной границе, а также мер по недопущению массового перехода государственной границы с территории сопредельных государств, необходимо остановиться на возможности ее практической реализации с

помощью института правового взаимодействия с Государственной пограничной службой Украины.

В соответствии со ст. 2 Закона Украины «О государственной границе Украины» защита государственной границы Украины является неотъемлемой частью общегосударственной системы обеспечения национальной безопасности и заключается в скоординированной деятельности военных формирований и правоохранительных органов государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом [14].

Можно констатировать, что обеспечение защиты и охраны государственной границы Украины силами и средствами какого-то одного военного государственного органа невозможно. В связи с этим законодатель наделяет функцией охраны и защиты государственной границы и Национальную гвардию Украины.

Рассматривая взаимодействие Национальной гвардии Украины с Государственной пограничной службой Украины, необходимо обратить внимание на то, что взаимодействие существует, однако какое-либо нормативно-правовое закрепление (совместные приказы, инструкции) такой деятельности отсутствуют. Таким образом, на сегодня остается открытым вопрос о легальном определении основных методов и форм взаимодействия Национальной гвардии Украины и Государственной пограничной службы Украины. Такая ситуация может создать в будущем серьезные угрозы эффективному сотрудничеству, поскольку именно охрана и защита государственного суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ, недопущение вмешательства во внутренние дела Украины определены Законом Украины «Об основах национальной безопасности Украины», как приоритетные национальные интересы Украины [4].

Исследование функции участия Национальной гвардии Украины в специальных операциях по обезвреживанию вооруженных преступников, прекращении деятельности не предусмотренных законом военизированных или вооруженных формирований (групп), организованных групп и преступных организаций на территории Украины,

в мероприятиях, связанных с прекращением террористической деятельности, также предусматривает как взаимодействие с правоохранительными и военными органами исполнительной ветви власти, так и самостоятельную деятельность отдельных батальонов Национальной гвардии Украины. Так, например, в районе проведения анти-террористической операции на Луганщине силами военнослужащих Харьковской оперативной бригады Национальной гвардии Украины были задержаны и переданы для проведения следственных действий сотрудникам органов внутренних дел боевики незаконного вооруженного формирования ЛНР. Такие информационные сообщения постоянно поступают от Групп информации и коммуникации Восточного и Западного ОТО НГУ [15].

Выводы. Таким образом, под функциями Национальной гвардии Украины будем понимать основные направления деятельности, регламентируемые Законом Украины «О Национальной гвардии Украины», которые пронизывают деятельность и определяют вектор будущего развития этого военного формирования.

Список использованной литературы:

1. Лившиц Р.З. Теория права. Учебник – М.: Издательство БЕК, 1994. – 224 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996., № 30, стаття 141 (зі змінами – Офіційний вісник України від 01.10.2010. – № 72/1. Спеціальний випуск – 15 с., ст. 2598.
3. Коментар до Конституції України / Під ред. А.І. Осауленка. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 367 с.
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 39 // ВВР України. – 2003. – № 964-IV. – ст. 351.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – ст. 366.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. (Енциклопедичний курс) :



підручник / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2006. – 776 с.

7. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // ВВР України. – 2014. – № 17. – ст. 594.

8. Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 13.10.2005 № 878 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – ст. 2782.

9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 35 // ВВР України. – 1998. – № 160/98-ВР. – ст. 236.

10. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 23 // ВВР України. – 2000. – № 1550-III. – ст. 176.

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 28 // ВВР України. – 2015. – № 389-VIII. – ст. 250.

12. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 22 // ВВР України. – 1999. – № 548-XIV. – ст. 194.

13. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 22 // ВВР України. – 1999. – № 550-XIV. – ст. 196.

14. Про державний кордон України : Закон України від 04 листопада 1991 року № 1777-XII // ВВР України. – 1992. – № 2. – ст. 5.

15. Газета «Ратник», № 23 (5259) від 16.11.2015 – Електронний ресурс : <http://www.ratnik.gov.ua/>.

ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И ЧЛЕНОВ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В УКРАИНЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Садиг АСКЕРОВ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного и административного права Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

Summary

In the article comparative legal research features (special order) criminal proceedings against Chairman and members of Accounting Chamber of Ukraine and Russian Federation. Analyzed norms of Constitution of Ukraine and Russian Constitution, Law of Ukraine «On Accounting Chamber of Ukraine», Federal Law «On the Accounts Chamber of Russian Federation», Criminal Procedure Code, Criminal Procedure Code of Russian Federation and other legal acts, providing additional guarantees for President and members of Accounting Chamber of Ukraine and Russian Federation, implementation in respect of their criminal proceedings.

Key words: criminal proceedings, a special procedure for criminal proceedings, certain categories of persons, notification of suspicion, criminal proceedings against Chairman and members of Accounting Chamber of Ukraine, criminal proceedings against Chairman and members of Accounts Chamber of Russian Federation.

Аннотация

В статье проведено сравнительно-правовое исследование особенностей (особого порядка) уголовного производства в отношении Председателя и членов Счетной палаты в Украине и Российской Федерации. Проанализированы нормы Конституции Украины и Конституции Российской Федерации, Закона Украины «О Счетной палате Украины», Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», Уголовного процессуального кодекса Украины, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других правовых актов, предусматривающих дополнительные гарантии для Председателя и членов Счетной палаты в Украине и Российской Федерации при осуществлении в отношении них уголовного производства.

Ключевые слова: особый порядок уголовного производства, отдельная категория лиц, сообщение о подозрении, уголовное производство в отношении Председателя и членов Счетной палаты Украины, уголовное производство в отношении Председателя и членов Счетной палаты Российской Федерации.

Постановка проблемы исследования. В условиях усиления финансово-бюджетной дисциплины и повышения эффективности работы служебных лиц и органов, которые осуществляют контроль за выполнением Государственного бюджета, становится все более необходимым приведение в соответствие к современным требованиям нормативно-правовой базы финансового контроля. При этом исследование правовых основ организации и деятельности Счетной палаты Украины, правовой статус, полномочия и гарантии деятельности Председателя и членов Счетной палаты Украины является весьма актуальным. Счетная палата Украины, как постоянно действующий орган контроля, создана

Верховной Радой Украины, которая подчиняется и подотчетна ей.

Принципы организации, полномочия, функции, состав, структура и основы деятельности Счетной палаты Украины, правовой статус Председателя и других членов Счетной палаты предусмотрены законодательством Украины. Особенность функций Счетной палаты и высокая ответственность Председателя и членов Счетной палаты обуславливают необходимость установления в законодательстве четких и достаточных гарантий их деятельности. Среди гарантий деятельности Председателя и других членов Счетной палаты Украины следует выделить те, которые установлены в Уголовном процессуальном кодексе Украины (УПК