

*Корнієнко Д. М.,
начальник Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України*

ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ З ПРАВООХОРОННИМИ ФУНКЦІЯМИ У КРАЇНАХ З УНІТАРНИМ УСТРОЄМ

Анотація. Стаття присвячена вивченню досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм для подальшого впровадження в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, військові формування, службово-бойова діяльність, країни з унітарним устроєм правління.

Постановка проблеми. Складна оперативна обстановка, що склалася наразі в Україні та в світі, зумовлює численні кризові ситуації. «Помаранчева революція» та «Революція Гідності» в Україні, «Революція троянд» у Грузії, «Революції фейсбуку» в Північній Африці, терористичні акти у країнах Європи загрозливо впливають на стан забезпечення національної безпеки держав світу.

За таких умов військові формування з правоохоронними функціями мають своєчасно реагувати на кризові ситуації. Сучасний стан реформування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення в Україні наразі не сприяє ефективному виконанню службово-бойових завдань щодо забезпечення національної безпеки країни. Реформа «міліції» в «поліцію», створення Національної гвардії України, реформування Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони України, Збройних сил України та в цілому всього сектору безпеки і оборони України ще триває.

Нормативно-правова складова за таких умов потребує негайного вдосконалення. Вже прийнято закони «Про Національну гвардію України» та «Про Національну поліцію». Формуються відповідні підзаконні нормативно-правові акти. Не менш важливим є закріплення в діючих нормативно-правових актах адміністративно-правового забезпечення щодо реагування складових сектору безпеки і оборони на кризові ситуації. Тому стаття присвячена розгляду актуальних проблем сьогодення та аналізу досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемними питаннями нормативно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями займалися С.О. Кузніченко, С.А. Годлевський, О.В. Гуляк, А.В. Жбанчик, О.Г. Комісаров, О.В. Кривенко, О.В. Плетньов, М.Б. Саакян, С.А. Яровий та ін. Однак питанням вивчення саме закордонного досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм не приділено достатньої уваги.

Метою статті є проаналізувати адміністративно-правове забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм для подальшого впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досвід забезпечення національної безпеки у країнах з унітарним устроєм свідчить, що військові формування з правоохоронними функціями є невід'ємною складовою сектору безпеки і оборони. В Україні подібним військовим формуванням є Національна гвардія України, що була створена на базі Внутрішніх військ МВС України із залученням нових військових формувань 13 березня 2014 року з прийняттям відповідного закону. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» [1] Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського 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), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. У ракурсі дослідження доречно буде розглянути платформу адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної жандармерії Франції, Корпусу карабінерів Італії, Цивільної гвардії в Іспанії, Королівської жандармерії Нідерландів та Румунської жандармерії.

Призначення та повноваження Національної жандармерії Франції закріплені в статті 1 декрету «Про організацію і службу жандармерії», який був підписаний 20 травня 1903 р., а саме «Жандармерія є силою, призначеною для забезпечення громадської безпеки, підтримання правопорядку і виконання законів <...> Її діяльність поширюється на всю територію країни, так само як і на збройні сили» [2].

Сили і засоби Національної жандармерії Франції розподіляються в територіальному відношенні (департаментська і мобільна жандармерія), і за об'єктовим принципом (Республіканська гвардія, жандармерія на повітряному транспорті, жандармерія на об'єктах військово-промислового комплексу, спеціальна група ядерної безпеки, група безпеки і швидкого реагування, морська і повітряна жандармерії, військово-навчальні заклади).

Існує шість груп функцій Національної жандармерії Франції: функції збройних сил (усі формування Національної жандармерії Франції зобов'язані брати участь у забезпеченні наці-

ональної оборони); функції спеціальних служб (забезпечення безпеки щодо урядових відомств і вищих керівників держави); функції судової (кримінальної) поліції (територіальні формування повною мірою виконують усі завдання, покладені на Національну жандармерію Франції); функції адміністративної поліції (мобільні формування виконують завдання з підтримання громадського порядку); міжміністерські функції (спеціалізовані формування виконують жандармські функції в інтересах відомств, в оперативному підпорядкуванні яких вони перебувають); внутрішньоармійські функції (військово-поліцейські формування Національної жандармерії Франції виконують свої завдання при частинах і з'єднаннях збройних сил Франції) [3].

Основними завданнями Національної жандармерії Франції відповідно до перелічених функцій є наступні.

Завдання щодо забезпечення національної оборони в мирний час, а саме участь у підготовці резервів для Збройних сил; участь у заходах мобілізаційного характеру; охорона і забезпечення безпеки на доручених об'єктах Збройних сил у загрозований період, а також безпосередньо під час бойових дій; участь у територіальній обороні; боротьба з диверсійно-розвідувальними групами противника; забезпечення безпеки комунікацій у разі пересування військ.

Завдання із забезпечення внутрішньої національної безпеки, а саме забезпечення безпеки вищих посадових осіб і найважливіших об'єктів усіх гілок державної влади; участь у проведенні антитерористичних заходів та операцій; участь у заходах щодо забезпечення безпеки на ядерних, космічних і інших життєво важливих державних об'єктах; участь в охороні державного кордону і в боротьбі з контрабандою.

Завдання у сфері боротьби із загальнокримінальними злочинами, а саме збір доказів у кримінальних справах; проведення оперативно-розшукових заходів; затримання злочинців і передача їх правосуддю.

Завдання із забезпечення громадської безпеки (основний вид службової діяльності), а саме у звичайних (штатних) умовах (забезпечення громадського порядку і законності (крім міст із населенням понад 20 тис. осіб, де це завдання покладене на Національну поліцію), зокрема на приморських територіях; профілактика злочинів і правопорушень; участь в екологічних і природоохоронних заходах; забезпечення безпеки дорожнього руху і боротьба з адміністративними правопорушеннями на трасах) та в умовах надзвичайних обставин (участь у ліквідації масових заворушень; надання допомоги населенню у випадках виникнення стихійних лих; забезпечення безперешкодного руху транспорту в період надзвичайних обставин; участь у карантинних заходах під час епідемії та епізоотії).

Завдання, що виконуються в інтересах інших міністерств у порядку оперативного підпорядкування, а саме участь у кримінальних розслідуваннях у випадках вчинення злочинів на об'єктах, що обслуговуються; підтримання правопорядку і законності в зонах відповідальності; охорона інфраструктури та транспортний контроль на об'єктах.

Військово-поліцейські завдання в Збройних силах, а саме профілактика військових злочинів і участь у їх розслідуванні; забезпечення дотримання військового законодавства і військової дисципліни серед військовослужбовців; розшук і затримання осіб, які ухиляються від військової служби.

Таким чином, Національна жандармерія приділяє значну увагу виконанню завдань щодо забезпечення національної безпеки. Головним її призначенням є забезпечення громадської

безпеки, а сучасним завданням – боротьба з тероризмом. Додамо, що, не зважаючи на те, що Франція є унітарною державою, сили і засоби Національної жандармерії функціонують за територіальним принципом.

До військових формувань з правоохоронними функціями Італії можна віднести Корпус карабінерів Італії, що був створений за зразком Національної жандармерії Франції, та Корпус фінансової гвардії, що був створений на додаток до Корпусу карабінерів [4].

Корпус карабінерів є родом сухопутних військ італійських збройних сил. З моменту свого утворення він традиційно виконує поліцейські обов'язки, як у військовій, так і в цивільній сферах. Карабінери мають потрійну підпорядкованість: міністерству оборони, міністерству внутрішніх справ і міністерству юстиції. Корпус карабінерів утримується на всіх видах військового забезпечення. У питаннях внутрішньої організації, дисципліни, матеріально-технічного забезпечення і внутрішньої служби він підпорядковується міністрові оборони (цивільній особі).

Як правоохоронний інститут, що здійснює охорону громадської безпеки і боротьбу зі злочинністю, Корпус карабінерів оперативно підпорядкований міністрові внутрішніх справ, а з питань розслідування злочинів – й міністру юстиції. Частини та підрозділи Корпусу в областях Італії підпорядковані префектам – «урядовим комісарам».

Як і у Національній жандармерії Франції, в Італії діяльність карабінерів носить міжміністерський характер, тобто, крім виконання завдань в інтересах міністерства оборони, міністерства внутрішніх справ та судових органів, карабінери надають допомогу міністерству закордонних справ, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення, сільського господарства, праці та фінансів. Порядок надання цієї допомоги чітко визначений італійським законодавством.

Корпус фінансової гвардії має потрійну підпорядкованість: міністерству оборони як самостійне військове об'єднання, що входить до складу збройних сил Італії і перебуває на всіх видах військового забезпечення; міністерству фінансів як спецслужба, що здійснює боротьбу зі злочинністю у фінансовій сфері і митний контроль; міністерству юстиції як правоохоронний інститут, що виконує доручення слідчого судді з розслідування злочинів (фінансових насамперед).

Таким чином, Корпус фінансової гвардії разом з Корпусом карабінерів виконує завдання із забезпечення національної безпеки. Особливо зазначимо, що компетенція карабінерів і фінансової гвардії, на відміну від співробітників поліції, поширюється на всю країну.

Сьогодні в Іспанії до військових формувань з правоохоронними функціями відноситься Цивільна гвардія. Відомство перебуває у підпорядкуванні МВС Іспанії, сфера відповідальності, як правило, – сільські райони. У зоні відповідальності Цивільної гвардії перебуває близько 40% населення країни, а в період відпусток, коли багато городян виїжджають на відпочинок у провінцію, це приблизно 60%.

Основними завданнями іспанської Цивільної гвардії є забезпечення громадської безпеки та підтримання громадського порядку на території Іспанії (на землі, на воді і в повітрі); забезпечення спостереження, контролю та захисту громадських місць і об'єктів; запобігання злочинам; організація фіскального захисту Іспанії від проявів контрабанди та шахрайства (прикордонний поліцейський контроль, митний контроль,

виявлення мереж і каналів нелегальної імміграції, тощо); забезпечення порядку і безпеки на міжміських автомобільних магістралях; сприяння, організація допомоги та захисту цивільного населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій (катастроф); сприяння судовій поліції, судовим трибуналам і співпраця з прокурорськими органами у розслідуванні злочинів, затримання підозрюваних осіб, підготовка технічних поліцейських звітів, збір свідчень та захист свідків; збір та аналіз інформації, що має відношення до суспільної безпеки (особливо до організації терористичної діяльності); організація транспортного переміщення ув'язнених, заарештованих і свідків; охорона зброї і вибухових речовин [5].

Отже, система забезпечення національної безпеки Іспанії організована за дуже схожим принципом систем Франції та Італії. Основною відмінністю є наявність в Іспанії автономних утворень, що вплинуло на організацію поліцейських сил, а саме в автономних областях Іспанії, таких як Країна Басків, Каталонія, Наварра, діють власні поліцейські сили, які підпорядковуються місцевим органам [6]. Додамо, що порівняно зі своїми колегами з Франції чи Італії, іспанські сили правопорядку нині оснащені помітно скромніше. Варто також відзначити значну роль Цивільної гвардії Іспанії у забезпеченні правопорядку під час вирішення Каталонського конфлікту у 2017 році, коли місцева поліція була практично бездіяльна.

Королівська жандармерія Нідерландів є одним з чотирьох військових відомств у Нідерландах та її можна віднести до військових формувань з правоохоронними функціями, оскільки вона має статус рівний статусу поліції [7].

У Нідерландах співробітники Королівської жандармерії працюють у шести сферах оперативної діяльності: управління навчання і підготовки та Центр експертиз; спеціалізовані підрозділи, такі як: центральна служба карного розшуку; бригада спеціальних місій із забезпечення безпеки; 103-й батальйон королівської жандармерії; підрозділ зберігання небезпечних вантажів; секція транспортної інспекції.

Королівська жандармерія Нідерландів виконує наступні завдання: безпека (охорона об'єктів, спеціальних церемоній, особиста охорона, охорона спеціальних перевезень, безпека цивільної авіації, поліцейські функції в цивільних аеропортах; поліцейські завдання для міністерства оборони; підтримання громадського миру і порядку і міжнародні завдання; правозастосування щодо законодавства про іноземців, прикордонний контроль, мобільний моніторинг іноземців, підтримання процедур надання притулку; розслідування кримінальних злочинів [7].

Таким чином, службово-бойова діяльність Королівської жандармерії Нідерландів спрямована на забезпечення національної безпеки, особливо охорони правопорядку та державної безпеки.

Румунська жандармерія є державною спеціалізованою установою з військовим статусом, що виконує завдання із забезпечення національної безпеки, насамперед – забезпечення громадського порядку.

Значну частину Румунської жандармерії складають мобільні підрозділи, які можуть діяти автономно на будь-якому напрямі, основними завданнями яких є забезпечення громадського порядку на засіданнях та заходах; припинення масових заворушень; захоплення та нейтралізація злочинців, які використовують вогнепальну зброю або інші засоби; пошук втікачів, дезертирів та інших порушників, а також осіб, які ухиляються від виконання попередніх арештів, вироків судів тощо; забезпе-

чення громадського порядку у співпраці з іншими державними установами під час офіційних візитів або інших заходів; контроль та охорона природного полювання та рибальства, охорона лісу та охорона навколишнього середовища разом з іншими установами; виконання тимчасових місій на підтримання інших державних установ для запобігання та боротьби зі злочинністю; усунення наслідків стихійних лих, технологічних, екологічних чи складних; підтримання громадського порядку на курорті, туристичному та морському узбережжі; дії у боротьбі зі злочинністю в громадських місцях з високим кримінальним потенціалом; виконання процесуальних актів на вимогу магістратів та разом з ними [8].

Також до складу Румунської жандармерії входять Судові структури, криміналістики та правопорушень, пов'язаних з обліком. Основними завданнями яких є участь у виконанні завдань з охорони громадського порядку, забезпечення та захисту інституційно оформлених структур; отримання даних про операційну цінність середовища, де можуть перебувати люди, схильні до асоціальних дій; захист місця злочину, участь у проведенні досліджень на місці подій, здійснених у сфері їхньої відповідальності; оформлення судово-медичної документації; аналіз місця та середовища, що підходять для ідентифікації та моніторингу конфліктних ситуацій; проведення розслідувань з вчинення правопорушень та підготовки необхідних попередніх кримінальних справ; відслідковування завершення справ щодо всіх підозрюваних, які передані поліції [8].

Сили Спеціального призначення, боротьби з тероризмом та участі у міжнародних місіях є невід'ємною складовою Румунської жандармерії. Основними завданнями цих підрозділів є разом з іншими установами, уповноваженими законом, попередження та нейтралізація терористичних актів у Румунії; захоплення або нейтралізація осіб, що використовують вогнепальну зброю або інші засоби; захоплення або нейтралізація людей, які нападають або погрожують спеціальним транспортом; участь у діях на прохання магістратів, виходячи з цього – виконання процесуальних актів; участь у забезпеченні захисту транспортних засобів, зброї, боєприпасів, вибухових речовин, наркотиків, токсичних, радіоактивних та інших небезпечних речовин; охорона громадського порядку у місцях проведення масових заходів; участь у викритті, захопленні чи нейтралізації диверсійно-розвідувальних груп; участь у операціях на міжнародному рівні [8].

Румунська жандармерія бере участь у заходах, організованих у межах Асоціації поліції та жандармерії європейського та середземноморського військового статусу, або тих, що організовуються подібними органами інших держав, залучається на підтримку миротворчої діяльності відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Румунією.

Також Румунська жандармерія залучається до місій за межами національної території із засобами та обладнанням, що належать до Організації Об'єднаних Націй та на основі Меморандуму про взаєморозуміння щодо навчальної діяльності, створення міжнародних сил для виконання завдань у сфері запобігання конфліктів та врегулювання кризових ситуацій.

Важливим елементом є співпраця сил, залучених до виконання завдань державної політики. Співпраця здійснюється в межах міжвідомчої та міжінституційної взаємодії, що спрямована на запобігання та боротьбу з діями, націленими на дестабілізацію громадського порядку, а також досягнення взаємної підтримки в боротьбі зі злочинністю.

Висновки. Таким, чином, аналізуючи позитивний досвід реформування поліцейської системи Румунії, а також функціонування військових формувань з правоохоронними функціями у Франції, Італії, Іспанії, Нідерландах можна застосувати наступні позитивні напрацювання для України.

1. У службово-бойовій діяльності щодо забезпечення національної безпеки законодавчо закріпити принципи верховенства закону, безперервності служби, територіальної та об'єктової спеціалізації і компетенції, взаємодії.

2. Покласти на частини та підрозділи Національної гвардії України головну роль в охороні громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення великих масових спортивних, видовищних, політичних заходів, під час яких можливе виникнення небезпеки для життя і здоров'я людей, зокрема завдання з евакуації великих груп глядачів у безпечні місця.

3. Розширити повноваження Національної гвардії України на контроль та охорону природного полювання та рибальства, охорону лісу та охорону навколишнього середовища разом з іншими установами.

4. Надати Національній гвардії України адміністративних прав з накладання штрафів, приймання заяв від потерпілих, прав діяти самостійно в окремих районах населених пунктів, проводити комплексні оперативно-профілактичні відпрацювання.

5. Розширити повноваження Національної гвардії України щодо проведення оперативно-розшукової діяльності з метою забезпечення виконання службово-бойових завдань з припинення масових заворушень у якості головного виконавця.

Напрями подальших наукових розвідок будуть спрямовані на дослідження досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з федеративним устроєм.

Література:

1. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 12.02.2018).

2. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право». Київ, 2002. 19 с.
3. La gendarmerie départementale: сайт. URL: <http://goo.gl/Ev2GeQ> (дата звернення: 12.02.2018).
4. Missioni dei Carabinieri: сайт. URL: <http://www.carabinieri.it> (дата звернення: 12.02.2018).
5. Estructura y organización de la Guardia Civil: сайт. URL: <http://www.guardiacivil.es/institucional/estructuraorganizacion/index.html> (дата звернення: 12.02.2018).
6. Country Profiles of Participating and Partner States: сайт. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=36 (дата звернення: 12.02.2018).
7. Royal Netherlands Marechaussee units: сайт. URL: <http://goo.gl/L3D0LI> (дата звернення: 12.02.2018).
8. Romanian gendarmerie: сайт. URL: <http://www.jandarmeriaromana.ro/> (дата звернення: 12.02.2018).

Корниенко Д. Н. Опыт административно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности военных формирований с правоохранительными функциями в странах с унитарным устройством

Аннотация. Статья посвящена изучению опыта административно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности военных формирований с правоохранительными функциями в странах с унитарным устройством для дальнейшего внедрения в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, воинские формирования, служебно-боевая деятельность, страны с унитарным устройством правления.

Korniyenko D. Experience of administrative and legal support of combat military activities of forces with law enforcement functions in countries with a unitary system

Summary. It has been determined the experience of administrative and legal support of combat military activities of forces with law enforcement functions in countries with a unitary system for further implementation in Ukraine.

Key words: administrative and legal support, military formations, service and combat activities, countries with a unitary system.