



АНАЛІЗ

проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України ([№6556 від 08.06.2017](#))

Ініціатори законопроекту: Паламарчук М.П., Король В.М., Яніцький В.П.,
Герашенко А. Ю., Карпунцов В.В., Барвіненко В.Д.

Висновки інших установ:

6 липня 2017 року Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (ГНЕУ) рекомендувало за результатами розгляду в першому читанні законопроект повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Зміст законопроекту:

Умовно запропоновані проектом Закону положення можна поділити на два блоки:

- 1) підвищення спроможностей Національної гвардії України виконувати завдання із підтримання охорони громадського порядку;
- 2) розширення залученості Національної гвардії України до боротьби з тероризмом, операцій Збройних Сил України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період тощо.

Предметом цього аналізу є питання, які стосуються першого блоку, оскільки задля досягнення мети, зазначеної в законопроекті, **пропонується наділити військовослужбовців Національної гвардії поліцейськими функціями.** Такий підхід викликає занепокоєння та, на наш погляд, містить низку загроз для прав людини в Україні.

Аналіз:

1. Станом на сьогодні військовослужбовці Національної гвардії спільно з поліцейськими залучаються до патрулювання вулиць з метою охорони громадського порядку. Для виконання покладених на них завдань нацгвардійці відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України “Про Національну гвардію України” користуються повноваженнями із застосування превентивних поліцейських заходів (перевірка документів, поверхнева перевірка тощо) та

заходів примусу (застосування фізичної сили, спецзасобів та вогнепальної зброї) в порядку, визначеному Законом України “Про Національну поліцію України”. Водночас самотійно здійснювати такі функції вони не можуть, оскільки під час патрулювання виконують лише допоміжну функцію.

Проектом Закону запропоновано надати військовослужбовцям Національної гвардії України можливість самотійно виконувати функції з охорони громадського порядку. Для реалізації зазначених положень шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) надаються повноваження з:

- складання *протоколів про адміністративні правопорушення*;
- *доставлення правопорушників*;
- *проведення особистого огляду/огляду речей в порядку ст. 264 КУпАП*.

У разі ухвалення запропонованих проектом Закону положень військовослужбовці Нацгвардії отримають можливість самотійно патрулювати вулиці та притягати осіб до адміністративної відповідальності за низку поширених адміністративних правопорушень. Наприклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), куріння у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП), розпивання алкоголю у заборонених законом місцях (ст. 178 КУпАП), заняття проституцією (ст. 181-1 КУпАП), злісна непокора законному розпорядженню або вимозі правоохоронця (ст. 185 КУпАП) та інші.

Сьогодні всі перерховані правопорушення належать до відання Національної поліції. У разі ухвалення запропонованих змін відбудеться дублювання підвідомчості, що на практиці призведе до низки проблем у координації між поліцією та Нацгвардією в питаннях охорони громадського порядку.

2. Національна гвардія на відміну від Національної поліції не є цивільним органом, який надає сервісні послуги із охорони громадського порядку з метою забезпечення прав людини. Вона є військовим формуванням з правоохоронними функціями, яке має відмінні від поліції повноваження та завдання, ієрархічну інституційну побудову, що зобов’язує службовців неухильно підкорюватись наказам командирів, а також абсолютно інакші професійну підготовку та екіпірування, ніж у поліцейських.

Забезпечення громадського порядку на вулиці шляхом патрулювання та реагування на правопорушення вимагає від поліцейських наявності достатніх знань, умінь та навичок, що передбачені службовою підготовкою. Так, професійна підготовка кожного патрульного поліцейського відбувається як мінімум впродовж чотирьох місяців, та навіть попри це її повсякденна робота супроводжується скаргами громадян щодо пропорційності дій поліцейських, комунікації та етики спілкування. Військовослужбовці ж Національної гвардії, зазвичай, не вступають в комунікацію з громадянами. Ієрархічна структура військового формування означає, що бійці не можуть застосовувати ті чи інші дії на власний розсуд, а завжди очікуватимуть на команду зверху. Понад того комплектування НГУ здійснюється бійцями, які проходять військову службу,

зокрема за призовом. Для військовослужбовців, які проходять строкову службу вона не є ані покликанням, ані професією. Таким чином складно уявити належне виконання військовослужбовцями заходів, що належать до сфери відповідальності поліції. Про це свідчить досвід залучення до охорони громадського порядку попередньої структури – внутрішніх військ, що входили до системи МВС України.

Крім того, для Національної гвардії України не передбачена зовнішня ідентифікація (нагрудні знаки), що робить її бійців практично невпізнаваними. Анонімність збільшує вірогідність застосування насилля, а у разі перевищення нацгвардійцями влади або службових повноважень, встановити винних буде вкрай складно. Водночас патрульні поліцейські не тільки зобов'язані носити нагрудний знак із зазначенням його спеціального жетона, а й оснащені нагрудними засобами для відеофіксації (відеореєстраторами), які зменшують ризик неправомірних дій поліцейського та допомагають встановити обставини спору, якщо такий виникає між особою, яка скаржиться на дії поліції та поліцейським.

3. Функції Національної гвардії як військового формування не повністю узгоджуються із конституційними принципами щодо заборони використання Збройних Сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян (ч. 4 ст. 17 Конституції України). Відтак залучення Національної гвардії до охорони громадського порядку, зокрема під час проведення мирних зібрань чи конвоювання осіб, узятих під варту чи таких, які тримаються під вартою чи утримуються в ізоляторах тимчасового тримання, викликає занепокоєння з точки зору конституційності. Подібну позицію висловило у своєму висновку ГНЕУ в частині перенесення тимчасової функції з конвоювання до основних/постійних функцій Національної гвардії.

4. Законопроект, попри посилення на засади Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затв. Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92, нівелює задекларовану цим документом модель, яка передбачає поступове наближення Національної гвардії України за показниками бойової та спеціальної підготовки і технічного оснащення до стандартів НАТО. У світлі обраного вектору розвитку, сумнівним видається намагання надати військовослужбовцям Нацгвардії **невластиві їм поліцейські функції**, що належать до сфери відповідальності Національної поліції України.

Додаткові повноваження із застосування поліцейських заходів для самої Нацгвардії — це невластиві функції, які радше будуть обтяжувати її службовців. Йдеться про військове формування, яке готується у взаємодії зі Збройними Силами України брати участь у відсічі збройної агресії проти України та ліквідувати збройні конфлікти шляхом ведення бойових дій. Якійсно ж відмінними є поліцейські функції, які потребують суттєво іншого типу підготовки особового складу. Якщо проект Закону усе ж буде прийнято — це означатиме, що й підготовку нацгвардійців варто буде докорінно змінити.

5. Проект Закону розмиває повноваження між Національною гвардією та Національною поліцією, що може призвести до погіршення ситуації із застосування поліцейських заходів. Водночас, вищезазначеною [Концепцією](#) затверджено перехід Національної поліції України від мілітаризованої до соціально-сервісної моделі. Демілітаризацію правоохоронних органів передбачає також [Стратегія розвитку органів внутрішніх справ](#), затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України №1118-р від 22 жовтня 2014 року та іншими документами у сфері державної політики.

Загальний висновок: проект Закону створює ряд ризиків для порушення прав людини та нівелює Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, а тому його слід відхилити.

Аналіз законопроекту підготував аналітик Експертної групи “Поліція під контролем” Сергій Баглай.