



С. О. Годлевський



О. В. Лавніченко



В. П. Гармаш



О. В. Ніконенко

## ОБҐРУНТУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ЗБАЛАНСУВАННЯ СПРОМОЖНОСТЕЙ, УТОЧНЕННЯ СТАТУСУ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ

*На основі аналізу чинного законодавства України та інших країн-членів Асоціації сил жандармерії і поліції країн Європи і Середземномор'я стосовно статусу і повноважень складових сектору безпеки і оборони розроблено рекомендації щодо уточнення статусу, потрібних повноважень і спроможностей (потенціалу) Національної гвардії України з виконання покладених на неї функцій та завдань. Запропоновані рекомендації можуть бути використані як пропозиції до внесення змін до законодавства України, у тому числі для розроблення нової Концепції розвитку Національної гвардії України.*

**Ключові слова:** правовий статус, повноваження щодо виконання функцій, спроможності (потенціал) Національної гвардії України, державне управління.

**Постановка проблеми.** На сьогодні крім зовнішніх загроз для України також є серйозні проблеми внутрішнього характеру. На сході країни триває збройний конфлікт, який може поширитися на інші регіони країни і призвести до виникнення кризових ситуацій та техногенних катастроф. Спостерігається постійне зростання рівня злочинності, у тому числі тяжких та особливо тяжких злочинів з використанням зброї та вибухівки. Сили безпеки сформовані таким чином, що найбільш ефективно вони виконують покладені на них завдання у разі загострення оперативної обстановки в адміністративних районах окремих регіонів країни. Урегулювання ж кризових ситуацій більшого масштабу, наприклад регіонального та загальнодержавного рівнів, уже має деякі складнощі й потребує масованого застосування сил охорони правопорядку та вирішення таких питань, як: визначення інтенсивності конфлікту, потрібний склад угруповання сил, місце і роль Національної гвардії України (НГУ) у ньому (потрібний рівень спроможностей), адміністративно-правовий режим, який потрібно запроваджувати, критерії досягнення успіху тощо. Саме у таких складних ситуаціях роль НГУ стає провідною, що підтверджується ст. 2 Закону “Про Національну

гвардію України”, де на гвардію покладається, зокрема, “...участь у відновленні конституційного правопорядку у разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування; участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Постає питання, чи відповідають нинішні статус, повноваження та спроможності (потенціал) НГУ особливостям виконання таких важливих завдань?

Згідно з чинним законодавством із п'яти складових МВС України лише НГУ не є центральним органом виконавчої влади, правоохоронним органом, суб'єктом оперативно-розшукової діяльності (ОРД), суб'єктом боротьби з тероризмом, суб'єктом Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, що знижує спроможність гвардії забезпечувати якісне виконання

покладених на неї функцій і завдань. Наприклад, посадові особи НГУ відповідно до КПК України не можуть виконувати доручення слідчих. Проте під час дій з припинення масових заворушень [злочин, передбачений ст. 294 Кримінального кодексу (КК) України] НГУ відповідно до ст. 3 Закону “Про Національну гвардію України” є “основним суб’єктом з припинення масових заворушень. Під час здійснення заходів щодо припинення масових заворушень НГУ координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій”. Така координація має бути тільки в межах вимог КПК України.

Безпосередньо із статусом гвардії пов’язані її спроможність виконувати покладені Законом України “Про Національну гвардію України” функції. Наразі у державі проводиться оборонний огляд, основним питанням якого є визначення рівня спроможності (потенціалу) сил оборони, у тому числі для ведення дій з ліквідації збройного конфлікту неміжнародного характеру (ЗКНХ), інспірованого ззовні. Відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони головним виконавцем з припинення такого конфлікту є НГУ, а інші складові сектору безпеки і оборони беруть безпосередню участь або відіграють другорядну роль, оскільки потенціалу лише гвардії для виконання всього обсягу завдань з припинення ЗКНХ може бути недостатньо. Проте регламентованого законодавством порядку передачі гвардії потрібної кількості сил і засобів від інших силових структур для дій у ЗКНХ на сьогодні немає.

Таким чином, потребують уточнення статус, повноваження та порядок збільшення, у разі потреби, рівня спроможності (потенціалу) гвардії щодо виконання покладених на неї функцій та завдань із захисту конституційного ладу і забезпечення громадської безпеки.

**Аналіз наукових досліджень і публікацій.** Частково питання, що розглядаються, були досліджені у працях [1–8]. Більшість праць було спрямовано на аналіз сучасної ролі НГУ в складі сил безпеки, але пропозицій або рекомендацій щодо уточнення статусу, повноважень та потрібного рівня спроможності (потенціалу) гвардії розроблено не було. Обґрунтовано роль і місце гвардії у системі забезпечення державної безпеки з урахуванням зарубіжного досвіду, запропоновано пропозиції щодо розподілу функцій і завдань у сфері

охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки між НГУ та Національною поліцією України (НПУ), а також повноваження суб’єктів сфери безпеки з припинення масових заворушень у статтях [6, 7, 8]. На жаль, зазначені пропозиції не знайшли відображення у змінах до законодавства. У деяких працях запропоновано тактичні прийоми, способи застосування сил і засобів НГУ, проте відповідність чинному законодавству таких прийомів і способів проаналізовано не було. Наприклад, у [5] авторами визначається проблема раціонального застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів (БПЛА) для моніторингу оперативної обстановки підрозділами гвардії під час припинення масових заворушень у населених пунктах. Однак пункт 3 розділу II наказу Державної авіаційної служби України від 11.05.2018 р. № 430/210 обмежує застосування БПЛА у місцях з високою щільністю забудови, де немає злітно-посадкових смуг, є труднощі маневрування через різноманітні перешкоди, велика кількість шкідливих електромагнітних випромінювань і найголовніше – велике скупчення людей. На законних підставах здійснювати прихований моніторинг оперативної обстановки за допомогою розвідувальних БПЛА під час припинення масових заворушень не буде можливо, тому що у разі виникнення масових заворушень подію буде кваліфіковано як злочин, передбачений ст. 294 КК України, і подальші дії з використання спеціальних засобів фото- та відеофіксації для контролю за місцем скоєння злочину можливі будуть лише за поданням слідчого за попередньою згодою прокурора на підставі ухвали суду. Зазначені заходи згідно з КПК України мають скорочену назву “негласні розшукові слідчі дії” і можуть виконуватися лише оперативними підрозділами, які є суб’єктами ОРД, на підставі доручення слідчого. Будь-які докази злочинної діяльності або правомірної діяльності, здобуті шляхом, не передбаченим законом, є незаконні і як докази не розглядаються. Таким чином, за діючими статусом і повноваженнями гвардії наявний рівень спроможності сил НГУ щодо застосування розвідувальних БПЛА під час масових заворушень може бути застосований лише для відкритого документування протиправних дій. Для повноцінного моніторингу оперативної обстановки і координації дій правоохоронних органів

потрібного мати власні джерела надходження оперативної інформації, для чого розвідувальні підрозділи НГУ повинні мати право застосовувати форми, способи і методи ОРД.

Слід зауважити, що спроби внести зміни до Закону України “Про Національну гвардію України” щодо уточнення статусу, функцій і повноважень були зроблені у проектах змін [9, 10]. Аналіз зазначених законопроектів засвідчив, що у них враховані не всі проблемні питання і протиріччя, проте навіть у такій редакції згадані законопроекти прийнято не було.

Крім того, проблема реформування НГУ, її статус, повноваження та місце у секторі безпеки і оборони розглядалися на засіданнях Комітету Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності, у тому числі під час візиту народних депутатів – представників Комітету до Головного управління НГУ за темою “Нацгвардія України – військове формування з правоохоронними функціями. Проблеми законодавчого забезпечення та шляхи їх вирішення”, що свідчить про актуальність проблеми, що розглядається.

**Мета статті** – уточнення правового статусу, потрібних повноважень та спроможностей гвардії НГУ відповідно до завдань і функцій, покладених на гвардію в секторі безпеки і оборони держави, які можуть бути використані для розроблення пропозицій для внесення змін до законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно зі ст. 1 Закону “Про Національну гвардію України” гвардія 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 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.

Як бачимо, у зазначеній статті Закону, в якій розкрито статус гвардії, практично всі завдання мають правоохоронний характер і притаманні силам безпеки. Завдання з оборони покладені на НГУ вже у ст. 2, в якій зазначаються її функції.

Водночас у п. 18 ст. 1 Закону “Про національну безпеку України” до сил оборони, крім Збройних Сил України та інших військових формувань віднесено й “...правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави”. Тобто для виконання завдань у складі сил оборони для НГУ не обов’язково мати статус саме “військового формування”.

До того ж згідно зі ст. 17 Конституції України “...Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян...”. Оскільки більшість функцій НГУ є саме правоохоронні, статус “військового формування” суперечить певною мірою Основному Закону.

Варто звернути увагу на те, що протягом останніх п’яти років загальний обсяг виконаних правоохоронних завдань НГУ, особливо у м. Києві, істотно зріс. Проте, аналізуючи статус гвардії, можна зробити висновок, що лише НГУ серед усіх суб’єктів правоохоронної діяльності, які входять до системи МВС України, не є центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики. Зазначене може у певних випадках завадити структурним підрозділам гвардії з потрібною ефективністю виконувати покладні на неї відповідно до Закону “Про Національну гвардію України” функції. Тому запропоновано уточнити статус та повноваження НГУ стосовно окремих функцій. Розглянемо їх.

1. Пункт 1 ст. 2: “захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом”. Оскільки ця функція прописана як основна, потрібно надати гвардії статус “центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері захисту конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом”.

2. Пункт 5 ст. 2, де визначено, що на НГУ покладено “охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об’єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України”. Виходячи з критичної важливості успішного виконання зазначеного завдання для державної і громадської безпеки, необхідно надати НГУ статус центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику щодо захисту об’єктів

критичної інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, обігу ядерних матеріалів, ядерних установок, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності.

3. Пункт 7 ст. 2: “охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні”. Вважаємо доцільним з огляду на європейський досвід передати від Державної прикордонної служби України (ДПСУ) до НГУ повноваження з охорони дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном.

4. Пункт 9 ст. 2: НГУ бере “участь у здійсненні заходів, пов’язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав”. Виходячи з аналізу досвіду європейських країн, для якісного виконання правоохоронних функцій необхідно у НГУ запровадити модель Національної жандармерії Франції, яка має мобільну й департаментальну (територіальну) складові. На сьогодні більшість з’єднань, військових частин та підрозділів НГУ дислоковані переважно у великих містах України. Тому пропонується створити територіальні сили гвардії і покласти на НГУ превентивну діяльність у сільській місцевості на адміністративних територіях районів, що входять до складу областей України (насамперед прикордонних), сформувавши відповідні патрульні та оперативно-пошукові розвідувальні підрозділи. Це дозволить розвантажити територіальні органи і підрозділи Національної поліції України (НПУ) у сільській місцевості і дати змогу поліції зосередитися саме на виявленні, розкритті та розслідуванні злочинів.

У той же час крім присутності у великих містах військові частини і підрозділи НГУ, дислоковані на прикордонній адміністративній місцевості, в особливий період, навіть до введення правового режиму воєнного стану, можуть бути швидко приведені у бойову готовність для прикриття державного кордону та відсічі збройної агресії і передані у підпорядкування Генеральному штабу Збройних Сил України.

5. Пункт 10 ст. 2: для підвищення ефективності виконання завдань щодо “участі НГУ у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припинення діяльності

непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп)”, також потрібно, щоб НГУ мала статус правоохоронного органу, була суб’єктом боротьби з тероризмом, суб’єктом КПК України, мала можливість використовувати методи та способи ОРД, крім того координувати діяльність інших правоохоронних органів, якщо ініціатором проведення спеціальної поліцейської операції є НГУ. У зв’язку з тим, що підрозділ спеціального призначення НПУ “Корд” має обмежені можливості для проведення масштабних спеціальних поліцейських операцій і призначений для затримання особливо небезпечних злочинців, пропонується поширити повноваження НГУ для самостійного проведення спеціальних поліцейських операцій на території відповідальності оперативно-територіальних об’єднань НГУ, якщо в обстановці, що виникла, утворилась реальна загроза громадській безпеці, життю і здоров’ю громадян.

6. Пункт 11 ст. 2: “участь у припиненні масових заворушень”. У разі виникнення масових заворушень НГУ для виконання функцій основного суб’єкта з їх припинення і координатора всіх правоохоронних органів потрібно мати статус правоохоронного органу, бути суб’єктом Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, суб’єктом боротьби з тероризмом (під час масових заворушень імовірність вчинення терористичних актів підвищується). Потрібно враховувати й повноваження НГУ з припинення масових заворушень у разі введення на території країни відповідних адміністративно-правових режимів.

7. Пункт 14 ст. 2: “участь у відновленні конституційного правопорядку у разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування”. Виконання цього завдання вимагатиме залучення значних сил гвардії, у тому числі спеціального призначення, і потребуватиме тісної взаємодії з НПУ, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Головним управлінням розвідки Генерального штабу Збройних Сил України з питань обміну розвідувальною та оперативною інформацією, узгодження і координації зусиль тощо. Знову ж таки, для виконання такого завдання НГУ має бути суб’єктом ОРД.

8. Пункт 20 ст. 2, де визначено: “забезпечення внесення відомостей до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та підтримання таких відомостей в актуальному стані у межах, визначених законодавством”, передати до НПУ тому, що поліція є основним суб’єктом з організації та розшуку безвісно зниклих громадян.

9. Пункт 3<sup>1</sup> ст. 3 розділу VIII, яким встановлено, що “тимчасово до визначення на законодавчому рівні іншого суб’єкта виконання відповідних функцій Національна гвардія України продовжує здійснювати: конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі” ..., – передати цю функцію до Державної кримінально-виконавчої служби України, тому що виконання таких функцій є прерогативою саме органів Міністерства юстиції України.

Згідно з частиною першою ст. 1 Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 05.08.2018 р. (підстава – 2509-VIII) правоохоронні органи – це: органи прокуратури, НПУ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у ЗС України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Отже, НГУ, яка виконує низку правоохоронних функцій, має бути віднесена до правоохоронних органів, і є потреба законодавчо змінити статус НГУ й викласти таким чином: “Національна гвардія України – це *правоохоронний орган спеціального призначення з військовим статусом*, призначений для охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, для захисту конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом, забезпечення громадської безпеки та відновлення правопорядку у кризових ситуаціях і у взаємодії з іншими правоохоронними органами – для забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, локалізації і припинення збройного конфлікту міжнародного характеру, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих

або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій”. При цьому, зважаючи на те, що НГУ є єдиною складовою сил безпеки, яка безпосередньо відповідає за захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом та охорону важливих державних об’єктів, що належать до критичної інфраструктури держави, вважаємо доцільним надати гвардії статус “центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері захисту конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом та охорони критичної інфраструктури, перелік якої визначений Кабінетом Міністрів України, а також у сфері обігу ядерних матеріалів, ядерних установок, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності”.

Спираючись на досвід жандармерій провідних країн ЄС – членів ФІЕР, надання гвардії статусу *правоохоронного органу спеціального призначення з військовим статусом*, який матиме у своєму складі як військові частини і підрозділи оперативного призначення (мобільні сили), так і територіальні органи і підрозділи (територіальні сили) разом із позбавленням не властивих для типової жандармерії функцій, дозволить поліпшити сумісність сил безпеки, насамперед з питань взаємодії та спільного виконання завдань з НПУ, ДПСУ та СБУ. Військові частини оперативного призначення мають застосовуватися у мирний час у складі сил безпеки для врегулювання масштабних кризових ситуацій, відновлення конституційного правопорядку, підтримання правового режиму надзвичайного стану тощо. До того ж, відповідно до кращих європейських практик наявність поряд із НПУ ще одного правоохоронного органу – НГУ, на який буде покладено забезпечення державної і громадської безпеки, створить певний дуалізм і здорове конкурентне середовище між двома структурами, що завадить надмірній централізації поліцейської системи. Крім того, поряд із збереженням існуючої військової структури такий підхід дозволить уникнути зайвої мілітаризації НГУ і зробити акцент саме на правоохоронній складовій діяльності гвардії. При цьому підрозділи, що мають важке озброєння, пропонується зберегти для ефективної нейтралізації потужних непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань у разі виникнення на

території України збройного конфлікту міжнародного характеру, завдання з локалізації й припинення якого покладено саме на НГУ.

Таким чином, НГУ буде вважатися:

– “*правоохоронним органом*” як суб’єкт з виконання покладених на гвардію основних правоохоронних функцій, а саме: охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров’я, прав, свобод і законних інтересів громадян та захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом [у тому числі: участь у відновленні конституційного правопорядку у разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування; забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб; участь у здійсненні заходів, пов’язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав; участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов’язаних із припиненням терористичної діяльності; участь у припиненні масових заворушень; участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об’єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування];

– “*спеціального призначення*” – тому що для виконання широкого спектру специфічних завдань НГУ використовуватиме спеціальні форми і методи, у тому числі ОРД;

– “*з військовим статусом*” – тому що гвардія збереже формальну військову структуру, її діяльність буде регламентуватися військовими статутами, а її персонал складатиметься з військовослужбовців і працівників.

Як приклад запропонованого статусу НГУ є модель реформування ДПСУ, у якій поряд зі збереженням необхідної військової складової водночас вдалося створити повноцінний правоохоронний орган з усім необхідним для його функціонування набором повноважень.

Отже, за досвідом жандармерій провідних країн ЄС – членів ГІЕР надання гвардії статусу правоохоронного органу спеціального призначення з військовим статусом, який разом з позбавленням не властивих для типової жандармерії функцій поліпшить сумісність НГУ із силами безпеки, насамперед з питань взаємодії та спільного виконання завдань з НПУ, ДПСУ, Службою безпеки України. Це цілком відповідає європейській практиці демілітаризації Міністерства внутрішніх справ.

У зв’язку з тим, що на НГУ покладено широкий спектр правоохоронних функцій щодо забезпечення державної, громадської безпеки і порядку, конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, а також охорони важливих державних об’єктів, ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, потребує уваги і таке питання, як приведення повноважень НГУ у відповідність до покладених на гвардію правоохоронних функцій.

Для забезпечення виконання таких функцій у складі органів управління різних рівнів створені розвідувальні підрозділи й органи управління ними. Проте зазначені підрозділи не є суб’єктами Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, суб’єктами Кримінально-процесуального кодексу України і тому не можуть застосовувати форми, методи та способи ОРД, ефективно взаємодіяти і здійснювати обмін оперативною інформацією з аналогічними підрозділами правоохоронних органів України. Тому для підвищення ефективності виконання покладених на НГУ функцій пропонується перетворити розвідувальні підрозділи НГУ в оперативно-пошукові розвідувальні підрозділи з наданням повноважень, передбачених Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність” у межах компетенції НГУ, і включити їх до складу суб’єктів КПК України. Внести зміни до ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” та визначити для НГУ підрозділи, які здійснюють ОРД: управління,

відділи та відділення розвідки Головного управління НГУ, територіальних управлінь оперативно-територіальних об'єднань (ОТО) НГУ та військових частин, які забезпечуватимуть виконання покладених на НГУ правоохоронних функцій оперативно-пошуковими розвідувальними підрозділами шляхом ведення розвідувальних та оперативно-пошукових дій.

Для збалансування потенціалу гвардії щодо реагування на кризові ситуації необхідно, щоб кожне оперативно-територіальне об'єднання НГУ мало бути спроможним створити необхідне угруповання сил і бути автономним з питань матеріально-технічного, медичного, інженерного забезпечення, РХБЗ, військово-цивільного співробітництва, мати кадровані підрозділи, які будуть спроможні сформувати потрібну кількість військових частин та підрозділів на звільнених територіях. У разі, якщо військових частин і підрозділів НГУ для припинення певного ЗКНХ недостатньо і є факти прихованого засилання іншою державою (державами) у зону ЗКНХ регулярних або нерегулярних сил, компенсувати нестачу потенціалу тимчасовим перепідпорядкуванням і передачею до гвардії військових частин ЗС України та формувань інших силових структур (Збройні Сили застосовуватимуться для виконання суто безпекових завдань, тобто таких, які б не передбачали ведення бойових дій, і отже, не порушували б вимоги ст. 17 Конституції України).

Тому з метою регламентування збільшення, у разі потреби, потенціалу гвардії до потрібного рівня необхідно створити нормативний документ, який би регламентував передачу в оперативне підпорядкування НГУ військових частин ЗС України (або інших складових сектору безпеки і оборони) в умовах правового режиму надзвичайного стану, введеного з метою врегулювання ЗКНХ за аналогією до передачі частин НГУ до ЗС України у разі введення правового режиму воєнного стану.

### Висновки

Отже, обґрунтовано потребу надати НГУ статус “правоохоронного органу спеціального

призначення з військовим статусом” і розширити повноваження гвардії щодо виконання правоохоронних функцій.

Це вимагатиме внесення змін до чинних законів України та підзаконних нормативних актів і в той же час не потребуватиме суттєвих змін у штатній структурі та фінансуванні. Важливим є запровадження підготовки в НГУ спеціалістів із застосування форм, способів і методів ОРД, а також фахівців у сфері державного управління поряд із поглибленням підготовки у сфері державної безпеки.

Вважаємо, що запропоновані уточнення статусу та повноважень гвардії дадуть змогу поліпшити збалансованість і збільшити потенціал з виконання покладених завдань та функцій і як наслідок – підвищити ефективність сектору безпеки і оборони України в цілому.

Напрямок подальшого дослідження буде вирішення проблеми розмежування функцій і повноважень між НГУ та іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами.

### Перелік джерел посилання

1. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00:07. Київ, 2016. 253 с.
2. Проневич О. С. Функції поліції (міліції) : нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 141–146.
3. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2010. № 4. С. 42–47. URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bavzgb.pdf> (дата звернення: 15.11.2019).
4. Трофименко Р. В. Питання реформування правоохоронної системи. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 24 листоп. 2017 р.: у 2 т. Київ: Національна акад. прокуратури України, 2017. Т. 1. С. 416–418.
5. Луньов О. Ю., Ковальов І. В., Споришев К. Ю. Методика визначення раціонального порядку застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів при виконанні завдань з припинення масових заворушень силами Національної гвардії України. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 26–37.
6. Белай, С. В., Годлевський С. О., Тупіков А. А. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення державної безпеки: урахування зарубіжного досвіду. *Честь і закон*. 2017. № 2 (61). С. 22–29.

7. Лавніченко О. В., Годлевський С. О., Гармаш В. П. Пропозиції з розподілу функцій і завдань між Національною гвардією України та Національною поліцією України в сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. *Честь і закон*. 2018. № 2 (65). С. 25–33.

8. Шмаков О. М., Лавніченко О. В. Повноваження суб'єктів сфери безпеки з припинення масових заворушень. *Честь і закон*. 2016. № 4 (59). С. 26–33.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України: Проект Закону від 08.06.2017 р. № 6556. URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61978](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61978) (дата звернення: 15. 11. 2019).

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної гвардії України: Проект Закону від 29.08.2019 р. № 1007. URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241) (дата звернення: 15.11.2019).

*Стаття надійшла до редакції 09.12.2019 р.*

**УДК 355.426.4:351.75:35.071.1**

**С. А. Годлевский, А. В. Лавниченко, В. П. Гармаш, О. В. Никоненко**

### **ОБОСНОВАНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СБАЛАНСИРОВАНИЮ ВОЗМОЖНОСТЕЙ, УТОЧНЕНИЮ СТАТУСА И ПОЛНОМОЧИЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ НА ОСНОВЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА**

*На основе анализа действующего законодательства Украины и других стран-членов Ассоциации сил жандармерии и полиции стран Европы и Средиземноморья, касающегося статуса и полномочий участников сектора безопасности и обороны, разработаны рекомендации по уточнению статуса, необходимых полномочий и возможностей (потенциала) Национальной гвардии Украины по выполнению возложенных на нее функций и задач. Предложенные рекомендации могут быть использованы в виде предложений по внесению изменений в законодательство Украины, в том числе для разработки новой Концепции развития Национальной гвардии Украины.*

**Ключевые слова:** правовой статус, полномочия по выполнению функций, возможности (потенциал) Национальной гвардии Украины, государственное управление.

**UDC:355.426.4:351.75:35.071.1**

**S. Hodlevskiy, O. Lavnichenko, V. Harmash, O. Nikonenko**

### **SUBSTANTIATION OF RECOMMENDATIONS FOR BALANCING CAPABILITIES, UPDATING THE STATUS AND AUTHORITY OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE**

*The status, required authority and capabilities of the National Guard of Ukraine as a part of the state Security and Defense Sector in fulfilling its functions and tasks have been specified. It is established that existing law enforcement functions of the Guard, primarily public order, safety and protection of life, health, rights, freedoms and legal interests of citizens and protection of the constitutional system of Ukraine, the integrity of its territory against attempts to change them by force, show the need to include the National Guard of Ukraine to law enforcement agencies. Therefore, we made a systematic analysis of the current legislation of Ukraine and FIEP member states regarding the legal status and authority of the components of the security sector and substantiated the need to provide the National Guard of Ukraine the status of a "special law enforcement body with military status», which will be composed of the rapid response military units (mobile forces) and regional bodies and departments (territorial forces). It is established that for the effective implementation of the law enforcement functions of the Guard, it is necessary to extend its authority*



*regarding their execution and to grant the status of the central executive body implementing state policy in the sphere of protection of the constitutional order of Ukraine, the integrity of its territory from attempts to change them by violent means and protection of critical infrastructure, the list of which is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as in the sphere of nuclear materials, nuclear materials circulation and of other state-owned sources of ionizing radiation. In addition, it is suggested that the intelligence units of the Guard should be given authority to conduct secret intelligence activities and to train the relevant specialists. In accordance with the substantiated status of the National Guard of Ukraine, recommendations were developed on balancing the capabilities of the Guard on the example of formulating the basic requirements for the capabilities of the forces of an Operational-Territorial Region of the Guard, as well as by replenishing the required carriers of the capabilities at the expense of the Security and Defense Sector forces. The proposed recommendations can be used as proposals to amend the legislation of Ukraine, as well as develop a new Concept for the development of the National Guard of Ukraine.*

**Keywords:** *legal status, authority to perform functions, capabilities (potential) of the National Guard of Ukraine.*

**Годлевський Сергій Олександрович** – начальник науково-дослідної лабораторії будівництва та оперативного застосування НГУ науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ Національної академії Національної гвардії України  
<https://orcid.org/0000-0002-0437-7847>

**Лавніченко Олександр Васильович** – заслужений працівник освіти України, кандидат військових наук, доцент, завідувач кафедри оперативного мистецтва Національної академії Національної гвардії України  
<https://orcid.org/0000-0003-1907-9559>

**Гармаш Вячеслав Петрович** – старший науковий співробітник науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ Національної академії Національної гвардії України  
<https://orcid.org/0000-0002-5681-0980>

**Ніконенко Олег Вікторович** – старший помічник начальника науково-організаційного відділу Національної академії Національної гвардії України  
<https://orcid.org/0000-0003-0689-2030>