

УДК 342.9



М. І. Балан



О. В. Кривенко

НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Окреслено основні засади і концептуальні погляди щодо вдосконалення законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України. З огляду на стратегічний курс держави стосовно набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору актуальним стає питання наближення функцій Національної гвардії України до стандартів Європейського Союзу.

Підкреслено, що наразі у Національній гвардії України запроваджено низку важливих реформ, спрямованих на підвищення спроможностей частин і підрозділів, професіоналізацію особового складу та наближення до вимог стандартів НАТО (щодо військових функцій) та стандартів FIER (щодо правоохоронних функцій).

Ключові слова: законодавче забезпечення, службово-бойова діяльність, Національна гвардія України.

Постановка проблеми. Політична криза в Україні початку 2014 р., анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, початок бойових дій на сході держави стали вагомими чинниками прискорення реформування як Збройних Сил (ЗС) України, інших військових формувань та правоохоронних органів, так і в цілому сектора безпеки і оборони держави.

Низька готовність частин і підрозділів ЗС України до виконання завдань за призначенням, початок реформування системи МВС спонукали нове керівництво держави сформувати у березні 2014 р. на базі внутрішніх військ МВС України нове військове формування – Національну гвардію України (НГУ) [1]. Слід зазначити, що проект закону розроблявся у доволі стислі терміни, приймався на хвилі яскравих політичних баталій та об'єктивно не зміг повною мірою врахувати всі особливості службово-бойової діяльності НГУ. Законодавчо на нове військове формування у доповнення до функцій, що виконували внутрішні війська МВС України, було долучено функціональний напрям щодо участі у відсічі збройної агресії у взаємодії із ЗС України. Внесення до закону змін і доповнень наприкінці 2015 р. [2] лише дещо впорядкувало

© М. І. Балан, О. В. Кривенко, 2020

відносини Національної гвардії України та Міністерства оборони України, але не продемонструвало системних підходів до законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності НГУ.

Схвалення у лютому 2019 р. змін до Конституції України щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [3] обумовлює початок інтенсифікації процесу адаптації законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності НГУ до підходів Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями, пов'язаними з дослідженням законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України (внутрішніх військ МВС України), займалися такі вчені, як П. П. Богуцький, О. Ф. Кобзар, О. Г. Комісаров, О. І. Кузьмук, М. І. Мельник, В. Й. Пашинський, С. Т. Полторац, М. П. Пихтін, В. О. Шамрай. Водночас питання вдосконалення законодавчого забезпечення НГУ є наразі актуальними і потребують свого подальшого розвитку.

Метою статті є висвітлення основних засад і концептуальних поглядів стосовно напрямів

удосконалення законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

Виклад основного матеріалу. На думку авторів, найбільш вагомими напрямками поліпшення законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності НГУ є такі.

1. Приведення змісту Закону України “Про Національну гвардію України” до вимог законів України “Про правовий режим воєнного стану” та “Про оборону України”. Закон України “Про національну безпеку України” визначив розмежування повноважень державних органів у сферах національної безпеки і оборони, систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запровадив всеосяжний підхід до планування у них [4]. Зокрема, ним визначено, що у мирний час Національна гвардія України входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Відповідно, із введенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться у готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до сил оборони, виконує завдання та “перепідпорядковується” згідно з положеннями законів України “Про правовий режим воєнного стану” [5] та “Про Національну гвардію України” [1].

Проте слід зазначити, що між нормами вказаних законів вбачається неузгодженість щодо безпосереднього підпорядкування частин і підрозділів НГУ. Так, згідно з положеннями Закону України “Про Національну гвардію України” (ст. 6-1) з часу введення правового режиму воєнного стану остання долучається до виконання завдань з оборони держави та підпорядковується Міністерству оборони України, у той час як відповідний Закон (ст. 14) визначає виконання Національною гвардією України заходів правового режиму воєнного стану як військовим формуванням під керівництвом Генерального штабу ЗС України.

З іншого боку, у п. 2. ч. 2. ст. 6-1 Закону України “Про Національну гвардію України” вказано на “узгодження” Міністерством оборони України програм розвитку Національної гвардії України в частині виконання нею завдань сил оборони, а також на підпорядкування в особливий період та для виконання завдань територіальної оборони органам військового управління ЗС України

тих органів військового управління, з’єднань і військових частин Національної гвардії України, які “пройшли узгодження”. Отже, слід констатувати залежність ефективності й своєчасності застосування сил і засобів НГУ за призначенням, у визначених вище умовах, від адміністративно-правового забезпечення органів військового управління ЗС України, зокрема Головнокомандувача ЗС України (п. 2 ч. 3 ст. 16 Закону України “Про національну безпеку України”), який відповідає за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням Національної гвардії України, як переданої в його підпорядкування складової сил оборони [4].

Таким чином, потребує корегування зміст ст. 6-1 Закону України “Про Національну гвардію України” щодо підпорядкування НГУ для виконання завдань з оборони держави.

2. Законодавче впровадження у діяльність НГУ досвіду застосування військових частин (підрозділів) під час виконання завдань у районах проведення операції Об’єднаних сил (АТО).

2.1. Покладання на Національну гвардію України, на відміну від внутрішніх військ МВС України, функції щодо участі у відсічі збройної агресії у взаємодії зі ЗС України обумовили необхідність формування, підготовки та всебічного забезпечення відповідних військових частин і підрозділів Національної гвардії України, що здатні виконувати зазначене вище завдання. Протягом 2014 р. у НГУ розпочалося формування частин оперативного призначення, подібних до механізованих частин ЗС України, на які відповідним Положенням (абз. 10, ст. 2.2) покладено функцію щодо ведення воєнних (бойових) дій у разі збройного конфлікту чи загрози нападу на Україну [7]. Слід зауважити, що здійснення відсічі збройної агресії шляхом ведення бойових дій не можливе без належного оперативного забезпечення, у тому числі розвідувального, що не було враховано у 2014 р. під час розроблення відповідного законопроекту.

Тому, з нашого погляду, доцільно доповнити ст. 12 Закону України “Про Національну гвардію України” (обов’язки Національної гвардії) пунктом стосовно проведення інформаційно-аналітичної діяльності, а також здійснення діяльності з розвідувального забезпечення військового характеру в інтересах виконання покладених на НГУ завдань та

функцій. Також на підставі змін до закону необхідно внести відповідні зміни до Положення про Головне управління Національної гвардії України [8].

2.2. Оснащення військових частин і підрозділів НГУ новітньою військовою технікою й озброєнням потребує відповідної високої кваліфікації особового складу. У Національній гвардії України запроваджено вдосконалену систему підготовки особового складу, на це витрачаються кошти та ресурси. Актуальним стає питання збереження підготовленого особового складу для комплектування частин і підрозділів в умовах воєнного стану. Зазначене обумовлює необхідність ведення окремого обліку резервістів та військовозобов'язаних НГУ.

Вбачається за доцільне закріпити в законі норми про: 1) створення військового оперативного резерву Національної гвардії України першої черги і обов'язкове зарахування до нього осіб, звільнених з військової служби у НГУ; 2) створення запасу Національної гвардії України з числа осіб, які виступили встановлені строки служби і звільнені зі служби у НГУ, придатні за станом здоров'я до проходження військової служби у мирний або воєнний час і які не досягли граничного віку перебування в запасі.

3. Формування функцій НГУ залежно від типу адміністративно-правового режиму, який діє на території України. На думку О. М. Шмакова та Ю. П. Бабкова, Національна гвардія України виконує або суто правоохоронні функції, або суто військові, або правоохоронні функції із застосуванням військових методів і засобів, що призводить до зміни її адміністративно-правового статусу залежно від адміністративно-правового режиму (від поглядів на неї як формування сил охорони правопорядку за звичайних обставин мирного часу до військового формування з правоохоронними функціями за надзвичайних ситуацій і надзвичайного стану, згодом – до додаткової воєнної сили (суто військового формування у воєнний час) [9]. Погоджуючись в основному з думкою згаданих науковців, констатуємо, що при законодавчому забезпеченні процесу трансформації адміністративно-правового статусу необхідне чітке розмежування в законі функцій НГУ відповідно до адміністративно-правового режиму, який діятиме на території держави.

Тому, з нашого погляду, доцільно ст. 2 Закону України “Про Національну гвардію

України” (основні функції Національної гвардії України) поділити на розділи із включенням до їх складу вичерпного переліку функцій, що виконує НГУ у зазначений період часу: 1) у мирний час; 2) у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного або воєнного стану; 3) у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; 4) у разі виникнення надзвичайних ситуацій; 5) в особливий період.

4. Деталізації повноважень органів державної влади стосовно НГУ. Унікальність адміністративно-правового статусу Національної гвардії України (належить як до сил безпеки, так і до сил оборони), зміна її підпорядкованості відповідно до адміністративно-правових режимів, що можуть діяти на території України, обумовлюють необхідність чіткого законодавчого визначення повноважень органів державної влади стосовно НГУ.

На наш погляд, доцільно до закону включити додатково розділ “Повноваження органів державної влади стосовно Національної гвардії України”, де передбачити повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, Головнокомандувача Збройних Сил України.

5. Упровадження нових функцій Національної гвардії України відповідно до нових загроз національній безпеці України. Ведення гібридної війни проти України вимагає своєчасного реагування на загрози внутрішній безпеці держави. Виконуючи правоохоронні функції, НГУ є вагомим чинником порядку і спокою в Україні, військові частини і підрозділи оперативно реагують на правопорушення, що вчиняються у державі, захищають та охороняють життя, права, свободи і законні інтереси громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань.

Ураховуючи реалії сьогодення, вважаємо, що доцільно конкретизувати і додати до функцій НГУ такі: участь у спеціальних (антитерористичних, поліцейських, спеціальних поліцейських) операціях, у тому числі пов'язаних із знешкодженням озброєних злочинців, злочинних організацій або організованих груп на території України, а також в інших заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності, протидією диверсійним проявам; припинення діяльності (ліквідація) не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань

(груп) на території України; участь у здійсненні державної охорони місць постійного тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб”; участь у ліквідації наслідків природних, техногенних, екологічних катастроф.

6. Упровадження кращих підходів армій країн Організації Північноатлантичного договору (НАТО) і країн Міжнародної Асоціації сил жандармерії та поліції у статусі військової установи (FIER) щодо законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності. У 2013 р. Радою Організації Північноатлантичного договору (НАТО) запроваджено нові “засади – принципи” військової служби [10]. Передбачається, що військова служба повинна будуватися на засадах верховенства права та принципах єдності, відповідальності, вірності, неупередженості та професіоналізму.

Принцип єдності полягає у: об’єднанні зусиль збройних сил і народу з метою забезпечення захисту держави від потенційних і реальних загроз; здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; підвищенні престижу збройних сил та військової служби в суспільстві; інтеграції цивільного і військового персоналу збройних сил задля ефективного виконання поставлених завдань.

Принцип відповідальності військовослужбовців ґрунтується на засадах єдиноначальності та добросовісності у взаємовідносинах між командирами (начальниками) і підлеглими і полягає у наділенні командира (начальника) всією повнотою розпорядчої влади стосовно підлеглих і покладанні на нього персональної відповідальності перед державою за належну й ефективну підготовку і виконання військовою частиною (підрозділом) завдань за призначенням; особистій відповідальності кожного військовослужбовця, незалежно від його посади та військового звання, за добросовісне виконання покладених на нього обов’язків військової служби; відповідальності за збереження державної таємниці.

Принцип вірності військовослужбовців полягає у: повазі до демократичних цінностей, української культури, історії, мови та державних символів; персональній відданості кожного військовослужбовця військовій службі, військовим традиціям держави та бойовим традиціям військової частини

(підрозділу); здатності гідно витримувати всі умови військової служби; готовності до самопожертви заради захисту свободи та незалежності українського народу, державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності та національних інтересів.

Принцип неупередженості військовослужбовців полягає у: повазі до честі та гідності кожного військовослужбовця; толерантному і доброзичливому ставленні кожного до інших військовослужбовців і цивільного персоналу збройних сил; вимогливості до себе й інших щодо добросовісного виконання обов’язків військової служби та об’єктивній оцінці результатів; незловживанні службовим становищем та привілеями; дотриманні принципу гендерної рівності.

Принцип професіоналізму полягає у постійному вдосконаленні кожним військовослужбовцем власних професійних знань, умінь, навичок відповідно до визначених стандартів; упровадженні ефективної кадрової політики з урахуванням потенціалу, рівня підготовки та службового досвіду військовослужбовців під час прийняття кадрових рішень; розвитку військового лідерства, спрямованого на згуртування військового колективу, забезпечення командної роботи та мотивацію військовослужбовців до професійного розвитку.

Тому, на наш погляд, доцільно доповнити ст. 9 Закону України “Про Національну гвардію України” (особовий склад Національної гвардії України) нормою: “Військова служба у Національній гвардії України базується на принципах єдності, відповідальності, вірності, неупередженості та професіоналізму”.

Набуття Національною гвардією України у 2017 р. статусу повноправного члена Міжнародної Асоціації сил жандармерії та поліції у статусі військової установи (FIER) стало вагомим результатом тривалої роботи щодо наближення службово-бойової діяльності НГУ до європейських стандартів. FIER – це професійна міжнародна організація, яка об’єднує правоохоронні структури з військовим статусом і є дієвою платформою для обміну досвідом з питань забезпечення громадської безпеки, протидії транснаціональній злочинності, тероризму, загрозам національній та міжнародній безпеці, а також формування спільної політики, спрямованої на забезпечення стабільності та безпеки у міжнародному середовищі. На сьогодні до складу Асоціації

входять 19 країн світу (у тому числі провідні європейські), що мають подібні до НГУ правоохоронні структури з військовим статусом. Членство Національної гвардії України у зазначеній Асоціації спонукає приводити функції, які визначені Законом України, до європейських стандартів.

Вбачається за доцільне функції Національної гвардії України доповнити новою функцією – участі у заходах з припинення та (або) недопущення самовільного користування надрами у місцях залягання корисних копалин загальнодержавного значення, яке загрожує безпеці людей або навколишньому природному середовищу.

7. Конкретизація прав військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання покладених завдань та функцій. Законом України “Про Національну гвардію України” (п. 1 ст. 13) встановлено, що військовослужбовці Національної гвардії мають право у разі їх залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України “Про Національну поліцію” [1]. У той же час Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 255) військовослужбовців Національної гвардії України не віднесено до осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення [11], та не включено до переліку осіб, які можуть доставляти правопорушника в поліцію (п. 11 ст. 259) [1].

На наш погляд, доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення відповідними нормами з надання права військовослужбовцям Національної гвардії України права складати протоколи за відповідними адміністративними правопорушеннями і доставляти правопорушників у поліцію. Зазначене сприятиме значному підвищенню ефективності застосування підрозділів НГУ в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки.

Висновки

1. Національна гвардія України є ефективним суб'єктом протидії загрозам незалежності, територіальної цілісності та внутрішній стабільності у ході гібридної війни проти України.

2. Швидка зміна безпекового середовища навколо і всередині України, поява нових загроз вимагають своєчасного реагування. Правовою підставою для вжиття заходів є вдосконалення законодавства, у тому числі шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України “Про Національну гвардію України” тощо.

3. На думку авторів, основними напрямками вдосконалення Закону України “Про Національну гвардію України” є:

– приведення змісту Закону України “Про Національну гвардію України” відповідно до вимог законів України “Про правовий режим воєнного стану” та “Про оборону України”;

– законодавче впровадження у діяльність Національної гвардії України досвіду застосування військових частин (підрозділів) під час виконання завдань у районах проведення операції Об'єднаних сил (АТО);

– формулювання функцій Національної гвардії України залежно від типу адміністративно-правового режиму, який встановлено на території України;

– деталізації повноважень органів державної влади стосовно Національної гвардії України;

– запровадження кращих підходів армій країн Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та країн ЄІЕР щодо законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності;

– конкретизація прав військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання покладених завдань та функцій.

Перелік джерел посилання

1. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII (зі змінами, редакція від 01.01.2020). *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

2. Про внесення змін до Закону України “Про Національну гвардію України” щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України : Закон України від 24.12.2015 р. № 920-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 35.

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору : Закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII.

Відомості Верховної Ради України. 2019. № 5. Ст. 50.

4. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. Ст. 18.

5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. С. 1509. Ст. 250.

6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

8. Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.06.2014 р. № 566 (zareestrovano в Міністерстві юстиції України від 03.07.2014 р. за № 730/25507).

9. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28.03.2014 р. № 346/2014. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*.

10. Шмаков О. М., Бабков Ю. П. Проблеми визначення меж застосування Національної гвардії України у сфері забезпечення безпеки і оборони. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матеріали МНПК (Київ, 24 листоп. 2017 р.) : у 2 т. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2017. Т. 1. С. 461–463.

11. The NATO Code of Conduct. URL: <https://www.nato.int/structur/recruit/info-doc/code-of-conduct.pdf> (дата звернення: 03.08.2020).

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2020 р.

УДК 342.9

Н. И. Балан, А. В. Кривенко

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ СЛУЖЕБНО-БОЕВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ

Освещены основные аспекты и концептуальные взгляды, касающиеся усовершенствования законодательного обеспечения служебно-боевой деятельности Национальной гвардии Украины. С учетом стратегического курса государства по приобретению полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора актуальным становится вопрос адаптации функций Национальной гвардии Украины к стандартам Европейского Союза.

В настоящее время в Национальной гвардии Украины проводится ряд важных реформ, направленных на повышение возможностей частей и подразделений, профессионализацию личного состава и приближение к требованиям стандартов НАТО (что касается военных функций) и стандартов ГИЕР (что касается правоохранительных функций).

Ключевые слова: законодательное обеспечение, служебно-боевая деятельность, Национальная гвардия Украины.

UDC 342.9

M. Balan, O. Kryvenko

SCIENTIFIC AND PRACTICAL APPROACHES TO LEGISLATIVE SUPPORT OF SERVICE AND COMBAT ACTIVITIES OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

The article outlines the basic principles and conceptual views on improving the legislative support of service and combat activities of the National Guard of Ukraine.

The National Guard of Ukraine is an effective subject of counteracting the threats to independence, territorial integrity and internal stability during the hybrid war against Ukraine.

Given the strategic course of the state towards Ukraine's full membership in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization, the issue of bringing the functions of the National Guard of Ukraine closer to the standards of the European Union becomes relevant.

Rapid changes in the security environment around and within Ukraine, the emergence of new threats require a timely response. The legal basis for taking measures is to improve the legislation, including by amending the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Law of Ukraine "On the National Guard of Ukraine", etc.

The authors emphasize that the National Guard of Ukraine has currently implemented a significant range of reforms aimed at enhancing the capabilities of units and subdivisions, professionalization of personnel, and approximation to the requirements of NATO standards (for military functions) and FIEP standards (for law enforcement functions).

The issues of improving the legislative support of the National Guard of Ukraine are currently relevant and need further development.

Keywords: *legislative support, service and combat activities, National Guard of Ukraine.*

Балан Микола Іванович – доктор філософії з публічного управління та адміністрування, командувач Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0001-7463-7678>

Кривенко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, інспектор Головного управління Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0002-4776-3465>