

## ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

**ШОПІНА Ірина Миколаївна** - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ (Львів, Україна)

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.3.14

*Метою статті є уточнення поняття та особливостей розвитку адміністративно-правового статусу Командувача Національної гвардії України.*

*Проаналізовано розвиток законодавства, яким регулювався правовий статус Національної гвардії України та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. З'ясовано, що тенденції, притаманні розвитку правового статусу Командувача Національної гвардії України, характеризуються його деталізацією, що стає наслідком реформування всієї системи публічної влади відповідно до демократичних стандартів. Констатовано наявність прогалин, пов'язаних з недостатньою відкритістю Національної гвардії України для громадського нагляду.*

*Ключові слова: Національна гвардія України, Командувач Національної гвардії України, адміністративно-правовий статус, Міністерство внутрішніх справ України, військове управління, військові формування, сектор безпеки і оборони.*

### Постановка проблеми

Консолідація зусиль усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони заради перемоги над агресором вимагає безперешкодного функціонування всіх правоохоронних органів та військових формувань, однією з умов якого є досягнення правової визначеності статусу керівників означених суб'єктів. Важливе місце серед них займає Національна гвардія України, яка нині активно здійснює відсіч російській збройній агресії та відіграє важ-

ливу роль як у військових, так і в правоохоронних відносинах. З огляду на це сутність правового статусу Командувача Національною гвардією України, ще недостатньо досліджена на теоретико-методологічному рівні, уявляє інтерес як з доктринальної, так і з практичної точки зору.

### Стан дослідження проблеми

Серед науковців, які вивчали проблеми правового статусу суб'єктів сектору безпеки і оборони, слід назвати таких учених, як В. Карелін, О. Кобзар, О. Комісаров, Д. Корнієнко, І. Коропатнік, О. Котляренко, О. Кривенко, В. Пашинський, І. Остапенко, С. Стецюк, Н. Христинченко, В. Шамрай, В. Шульгін та ін. Разом з тим проблематика, пов'язана з розвитком правового статусу Командувача Національної гвардії України, ще не отримала достатнього висвітлення в наукових працях, що обумовлює спрямованість наукових пошуків.

**Метою цієї статті** є уточнення поняття та особливостей розвитку адміністративно-правового статусу Командувача Національної гвардії України.

### Виклад основного матеріалу

Як справедливо зауважує Д. Корнієнко, широкий спектр і різноплановість завдань, що покладаються на Національну гвардію України, потребують постійного вдосконалення адміністративно-правового забезпечення військового керівництва нею залежно

від рівня та характеру загроз, що існують в українському суспільстві [1, с.2]. Це обумовлює низку вимог до правового забезпечення діяльності цього військового формування, додержання яких обумовлює перманентне вдосконалення національного законодавства, яким регулюється функціонування сектору безпеки й оборони.

Законодавство, яке визначає правовий статус керівництва Національної гвардії України, постійно розвивалося, і з моменту набуття нашою державою незалежності пройшло складний шлях, спрямований на досягнення стандартів функціонування військових формувань у сучасній правовій демократичній державі.

24 серпня 1991 року постановою Верховної Ради України № 1431-ХІІ «Про військові формування на Україні» всі військові формування, дислоковані на території республіки, були підпорядковані Верховній Раді України, а Уряд було зобов'язано приступити до створення Збройних Сил України, республіканської гвардії та підрозділу охорони Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Національного банку України [2]. На основі військових частин внутрішніх військ, відповідно до Указу Президії Верховної Ради України «Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території», було утворено Республіканську гвардію України, керівництво якою покладено на командуючого Республіканською гвардією України. Командуючий затверджувався Верховною Радою України і підпорядковувався безпосередньо Голові Верховної Ради України [3]. Такий непритаманний демократичним державам, з їх багатовіковою увагою до балансу у розподілі влад, порядок підпорядкування військового формування парламенту був обумовлений початковим етапом державного будівництва і недостатньою сформованістю всієї вертикалі органів публічної влади, що потребувало централізації управління мілітарними структурами.

Закон України «Про Національну гвардію України» було прийнято Верховною Радою України 4 листопада 1991 року. Легальне визначення цієї інституції звучало як «державний озброєний орган, створений на базі внутрішніх військ, покликаний захища-

ти суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їх конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій» [4]. Як можна побачити, порівнюючи сферу компетенції Національної гвардії України з сучасними повноваженнями суб'єктів сектору безпеки і оборони, у 1991 році було зроблено спробу наділити це формування рисами Збройних Сил України та Національної поліції, до того ж підпорядкував його напряму Верховній Раді України. Безпосереднє керівництво Національною гвардією здійснював командуючий, який призначався Верховною Радою України за поданням Президента України строком на 5 років. Одна і та ж особа не могла бути командуючим Національною гвардією більше двох строків підряд. Заступники командуючого Національною гвардією призначалися на посади Президентом України за поданням командуючого [4], що, з одного боку, створювало систему гарантій здійснення командуючим своїх управлінських повноважень, але, з іншого боку, ставило його у залежність від Президента України, яка не стримувалася якимись демократичними запобіжниками.

26 березня 1992 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони», який, зокрема, визначав, що війська внутрішньої та конвойної охорони створюються на базі внутрішніх військ, входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, виправно-трудова і лікувально-трудова установ. Відповідно до ст.6 вказаного правового акту, війська внутрішньої та конвойної охорони підпорядковувалися Міністру внутрішніх справ України, а безпосереднє управління ними здійснював Командуючий цими військами [4]. Компетенція Командуючого не уточнювалася, втім, перша редакція цього Закону була дуже лаконічною і складалася всього з 14 статей. Проте, у вказаному правовому акті було визначено особливості взаємовідносин між військами внутрішньої та конвойної охорони і Мініс-

терством внутрішніх справ: зокрема, було встановлено, що вони входять до системи Міністерства внутрішніх справ України, місця їх розташування і чисельність визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України та ін.[2].

31 жовтня 1995 року Законом України № 407/95-ВР військам було повернуто попередню назву «внутрішні війська», а також уточнено їх компетенцію – якщо у попередній редакції йшлося про «подання допомоги міліції в охороні громадського порядку», до редакції 1995 року це військове формування набувало права самостійно брати участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю, що знайшло своє відображення у змінах до ст.1, 2 [5]. Однак компетенція командуючого залишилася без змін. І, незважаючи на те, що до Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» зміни вносилися 9 разів, стаття, у якій було визначено повноваження командуючого, залишалася незмінною.

Наприкінці 90-х років минулого століття панівною політичною тенденцією стає думка про те, що Національна гвардія України вже виконала своє призначення, пов'язане із збереженням територіальної цілісності держави (маються на увазі роль цього військового формування у попередженні непередбачуваних ексцесів зі сторони 1 млн радянського військового контингенту на території України у момент проголошення Незалежності, утримання Криму у 1993-1994 роках, під час активної антиукраїнської роботи ФСБ, завдяки присутності на його території моторизованих частин 7 дивізії Національної гвардії України тощо). Вважалося, що така ситуація не повториться, тому ключовим має бути принцип заощадження державних коштів, що стало формально оголошеною причиною прийняття Закону України «Про розформування Національної гвардії України» від 11 січня 2000 року № 1363-XIV [6]. Після цього більша частина Національної гвардії України стала складовою внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, а механізовані та ар-

тилерійські підрозділи увійшли до складу Збройних Сил України.

Революція Гідності, під час якої багато представників силових структур віддавали та виконували злочинні накази, викликала необхідність кардинального оновлення системи Міністерства внутрішніх справ України. Міліція була розформована, а її функції покладено на Національну поліцію. 13 березня 2014 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 876-VII «Про Національну гвардію України». Відновлення інституції, яка не мала значних репутаційних вад, поєднувалося із спробами створити гармонійне правове підґрунтя її функціонування [7]. У ст.1 вказаного Закону було визначено, що Національна гвардія України 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 кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і 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 [7]. Перша мета (місія) військового формування з правоохоронними функціями пов'язана з реалізацією принципу людиноцентризму, що є характерним для правової політики нашої держави. Заслуговує на увагу також розподіл функцій на такі, що можуть виконуватися самостійно, і такі, що реалізуються сумісно з іншими суб'єктами.

У ст.7 Закону, яка має назву «Командувач Національної гвардії України», було здійснено безпрецедентну для правового регулювання у досліджуваній сфері спробу деталізувати правовий статус керівника військового формування. У першій редакції Закону визначалося, що безпосереднє військове керівництво Національною гвардією України

здійснює командувач Національної гвардії України, який одночасно є начальником головного органу військового управління Національної гвардії України. Слід схвально оцінити легальне визначення поняття безпосереднього військового керівництва Національною гвардією України як діяльності, спрямованої на здійснення заходів щодо розвитку Національної гвардії України, її технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ її застосування, а також управління нею. Збереглася правова конструкція, пов'язана із призначенням Командувача Верховною Радою України за поданням Президента України, а також норма щодо призначення заступників Командувача Президентом України, однак з'явилося обмеження їх кількості 5 особами. Позитивно слід оцінити також вказівку на підзаконний правовий документ, у якому мають бути визначені повноваження командувача Національної гвардії України щодо керівництва Національною гвардією України та головним органом військового управління Національної гвардії України, його права та обов'язки - Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України, що затверджується Президентом України [7]. Хотілося б також звернути увагу на відмову від російської кальки «командуючий» і застосуванню законодавцем притаманного українській мові та військовій історії терміна «командувач».

Однак вказана редакція недовго залишалася чинною: Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» від 24 грудня 2015 року № 920-VIII було суттєво змінено правовий статус Командувача військового формування. Зокрема, визначення поняття безпосереднього військового керівництва доповнилося функцією управління під час виконання службово-бойових завдань, характерною для військових формувань. Змінився порядок призначення та звільнення Командувача Національної гвардії України – тепер цю функцію виконує не Верховна Рада України, а Президент України. Було збільшено по-

вноваження Командувача щодо призначення його заступників, які мають призначатися на посади за його поданням, ускладнився порядок призначення інших посадових осіб військового формування. З'являється норма, покликана забезпечити безперервність військового управління, яка передбачає, що в разі неможливості виконання командувачем Національної гвардії України службових обов'язків (відрадження, хвороба, інші поважні причини) його обов'язки тимчасово виконує перший заступник командувача Національної гвардії України, а у разі звільнення командувача Національної гвардії України з посади до призначення іншої особи на цю посаду Президент України за поданням Міністра внутрішніх справ України призначає виконувача обов'язків командувача Національної гвардії України [8]. Обґрунтованість і відповідність національній практиці вказаних змін підтверджується тим фактом, що з 2015 року стаття 7 аналізованого Закону більше не змінювалася.

Слід також позитивно оцінити доповнення Закону України «Про Національну гвардію України» окремою статтею 6-1, у якій визначаються повноваження Міністра оборони України та Головнокомандувача Збройних Сил України щодо Національної гвардії України. Визначення особливостей взаємовідносин між вказаними посадовими особами сприяло більшій злагодженості функціонування сектора безпеки й оборони [8].

Розвиток законодавства, яким регулюється адміністративно-правовий статус Командувача Національної гвардії України, можна розділити на чотири етапи: а) період закладення основ функціонування військових формувань і правоохоронних органів України, коли здійснювався пошук оптимальної моделі розподілу повноважень між різними державними інституціями (1991-1994); б) період уточнення компетенції, структури та підпорядкування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України та руйнації Національної гвардії України (1995-2000); в) період протидії та правових конфліктів, пов'язаних з намаганнями вищих політичних сил держави збільшити свій вплив на Національну гвардію України

та її Командувача, що завершилося Революцією Гідності та розформуванням внутрішніх військ (2001-2013); г) період відновлення Національної гвардії України і доповнення правового статусу її командувача притаманними правовій державі гарантіями діяльності та запобіжниками узурпації влади (2014 - по т.п.).

### **Висновки**

Отже, адміністративно-правовий статус Командувача Національної гвардії України можна представити як сукупність визначених нормами адміністративного права правових засобів, за допомогою яких означена посадова особа реалізує свою компетенцію. Структура адміністративно-правового статусу Командувача Національної гвардії України обумовлена її невід'ємними складовими, необхідними для виконання визначених законом функцій та повноважень. Як елементи означеної структури слід розглядати права, обов'язки, гарантії діяльності, а також визначені законом особливості взаємодії Командувача Національної гвардії України з Президентом України, Верховною Радою України, Головнокомандувачем Збройних Сил України, Міністром внутрішніх справ України, а також іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони.

Тенденції, притаманні розвитку правового статусу Командувача Національної гвардії України, характеризуються його деталізацією, що стає наслідком реформування всієї системи публічної влади відповідно до демократичних стандартів. Рух від принципу «ручного керування» до затвердження в діяльності Національної гвардії принципу правової визначеності компетенції Командувача свідчить про наближення законодавства в досліджуваній сфері до демократичних стандартів.

Разом з тим можна констатувати наявність прогалин, пов'язаних з недостатньою відкритістю Національної гвардії України та її командувача для контролю та громадського нагляду. Так, не передбачено форми публічної звітності Командувача перед громадськістю, не визначено особливості взаємодії з представниками громадського суспільства. Вказані проблеми обумовлю-

ють вектори розвитку законодавства, яким регламентується правовий статус Командувача Національної гвардії України.

### **Література**

1. Корнієнко Д. М. Адміністративно-правове забезпечення військового керівництва Національною гвардією України: Дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 447 с.
2. Про військові формування на Україні: Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року № 1431-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-12#Text>
3. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 року № 1465-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1465-12#Text>
4. Про Національну гвардію України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1774-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12/ed19911104#Text>
5. Про війська внутрішньої та конвойної охорони: Закон України від 26 березня 1992 року № 2235-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-12/ed19920326#Text>
6. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони»: Закон України від 31 жовтня 1995 року № 407/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/407/95-%D0%B2%D1%80/ed19951123#Text>
7. Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11 січня 2000 року № 1363-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-14#Text>
8. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>
9. Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України»: Закон України від 24 грудня 2015 року № 920-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/920-19#n54>

**Shopina I. M.,**

*Doctor of Law, Professor, Professor of Department of Administrative and Legal Disciplines of Lviv State University of Internal Affairs (Lviv, Ukraine)*

<https://orcid.org/0000-0003-3334-7548>

**PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE COMMANDER OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE**

The purpose of the article is to clarify the concept and features of the development of the administrative and legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine.

The administrative-legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine is defined as a set of legal means determined by the norms of administrative law, with the help of which the specified official exercises his competence. The structure of the administrative-legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine is determined by its integral components necessary for the performance of functions and powers defined by law. As elements of this structure, one should consider the rights, obligations, guarantees of activity, as well as the specifics of the interaction of the Commander of the National Guard of Ukraine with the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the Minister of Internal Affairs of Ukraine, as well as other

subjects of the security and defense sector defined by law

The tendencies characteristic for the development of the legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine are characterized by its specification, which is the result of reforming the entire system of public authority in accordance with democratic standards. The movement from the principle of “manual control” to the establishment in the activities of the National Guard of the principle of legal certainty of the competence of the Commander indicates the approximation of legislation in the area under study to democratic standards.

At the same time, it can be stated that there are gaps associated with the insufficient openness of the National Guard of Ukraine and its commander for control and public oversight. Thus, there are no forms of public reporting of the Commander to the public, and the features of interaction with representatives of public society are not defined. These problems determine the vectors for the development of legislation regulating the legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine.

**Key words:** National Guard of Ukraine, Commander of the National Guard of Ukraine, administrative and legal status, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, military administration, military formations, security and defense sector.