

УДК 351

DOI: 10.15587/2523-4153.2018.135830

ГЕНЕЗИС НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

© О. В. Орел, А. С. Мідіна

Стаття присвячена комплексному дослідженню історико-правового огляду становлення і розвитку Національної гвардії України як суб'єкта протидії загрозам національній безпеці України. Сформульовано авторське бачення положень щодо генезису становлення Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями. За результатами дослідження надано визначення: "Національна гвардія України, будучи учасником правовідносин у сфері протидії загрозам національній безпеці України, здійснює діяльність врегульовану нормами військово-адміністративного права, що ґрунтується та змінюється у залежності від адміністративно-правових режимів; має визначені законом повноваження щодо виявлення, відвернення, знищення та зменшення негативного впливу з боку агресора". Запропоновано класифікацію історико-правових етапів діяльності НГУ: а) створення та розбудова організаційної структури НГУ в період часу з 1991 р. по 2000 р.; б) час реформування, що протікає у два періоди: з 2001 р. по 2013 р. (час функціонування Внутрішніх військ МВС України) та з 2014 р. по теперішній час (час формування та оновлення НГУ у відповідності до світових стандартів). Акцентовано увагу на проблемних питаннях, які виникають на сучасному етапі розвитку держави

Ключові слова: історико-правовий огляд, генезис, Національна гвардія України, діяльність, суб'єкт, національна безпека

1. Вступ

Сучасний розвиток сектору безпеки та оборони України [1, 2] характеризується новим етапом реформ [3, 4], які здійснюються з урахуванням європейських та євроатлантичних стандартів, сприяють виявленню існуючих проблем, дають змогу підвищити потенціал та створити ефективний, комплексний та багатофункціональний державний інструментарій [5, 6] для забезпечення національної безпеки країни [7]. Дослідження змісту й особливостей діяльності Національної гвардії України, як суб'єкта сектору безпеки та оборони України, розкриття її місця і ролі в системі правоохоронних органів України, визначення її адміністративно-правового статусу, організаційних, правових та інших аспектів діяльності, безпосередньо впливає на наукові пошуки в зазначеній сфері та дає підґрунтя для широкої академічної дискусії щодо пошуків найбільш виваженого і збалансованого бачення майбутнього розвитку цього військового формування, що і зумовлює актуальність досліджуваних питань.

Враховуючи значний перелік законодавчо закріплених завдань, функцій та повноважень, покладених на Національну гвардію України, залишається досить широке коло проблем і прогалин, що потребують вирішення, шляхом комплексного дослідження, історико-правового генезису становлення і розвитку НГУ з позицій змінених умов сучасного розвитку України.

2. Літературний огляд

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять наукові праці вчених у галузі теорії держави та права, адміністративного, конституційного, інших галузей права. Так, В. Я. Тацій у своїй роботі досліджує склад правоохоронних органів. Д. О. Горбач, О. С. Конопляник [8, 9] та інші – зміст адміністративно-правового статусу Національної

гвардії України як військового формування, а Є. С. Стрельцова, С. Т. Полторак та інші – відносять НГУ до системи силових структур. Іншими словами, існуючі на сьогодні дослідження в сфері обраної тематики присвячені лише окремим аспектам діяльності Національної гвардії України (НГУ).

Безпосередньо генезис становлення і розвитку Національної гвардії України як суб'єкта протидії загрозам національній безпеці України донині не були предметом окремого комплексного наукового дослідження. Саме тому теоретична розробка обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набувають особливого змісту та значення.

3. Мета та задачі дослідження

Метою статті є розкриття історико-правових аспектів діяльності НГУ як суб'єкта протидії загрозам національній безпеці України.

Для досягнення мети були поставлені наступні задачі:

– сформулювати авторське бачення положень щодо генезису становлення Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями;

– запропонувати класифікацію історико-правових етапів діяльності НГУ.

4. Аналіз теоретико-правових засад діяльності Національної гвардії України та її історичних передумов

Так, у наукових колах і по нині продовжуються дискусії щодо визначення змісту адміністративно-правового статусу Національної гвардії України як військового формування. Одні вчені [11, 12] зараховують НГУ до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку), інші [13] – відносять її до системи

силових структур. Відсутність єдиного підходу та наявність нового для юридичної науки складного законодавчого поєднання призвело до виникнення поліфункціонального утворення (військового формування з правоохоронними функціями) з'ясування сутності якого обумовлено як теоретичними, так і практичними проблемами.

Аналіз наукових досліджень, присвячених визначенню місця та ролі складових, які входять до системи правоохоронних органів, показав, що Національна гвардія України набуває особливого статусу в цій системі. Тобто є, безумовно, військовим формуванням держави, однак, у той же час, володіє дуже значним сегментом правоохоронних завдань, які визначають основний напрямок його діяльності [14].

Цікавою є й остання тенденція у країнах Європейського Союзу та північноатлантичного договору щодо застосування морально-етичних норм, як інструментів забезпечення належного управління в різних сферах публічного управління, особливо у військово-правоохоронній. Так, модель управління оборонними структурами передбачає дотримання і виховання принципу “добросесності”, який виступає ефективним та потужним засобом боротьби з корупцією і сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до військово-правоохоронної системи. Враховуючи унікальність вітчизняного військового формування, європейськими експертами Організації Північноатлантичного договору (НАТО), з метою підвищення обізнаності особового складу НГУ в питаннях “добросесності”, було проведено семінари за темою: “Виховання добросесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі” (2014–2018 рр.) [15, с. 69].

Розгляд теоретико-правових засад діяльності Національної гвардії України буде неповним без розкриття історичних аспектів становлення та розвитку цієї військово-правоохоронної структури. Так, з моменту проголошення своєї незалежності Україна започаткувала новий підхід щодо визначення майбутніх національних пріоритетів. Одночасне прийняття з Актом проголошення незалежності України, Постанови ВР України “Про військові формування на Україні” (1991 р.), згідно з якою передбачалося створення ЗС України, Республіканської гвардії та підрозділу охорони ВР України, Кабінету Міністрів і Національного банку України [16] суттєво вплинули на зміни в системі управління військовими та правоохоронними структурами, як основних гарантів правопорядку вже незалежної України.

Першим втіленим у життя нормативно-правовим актом, з прийняттям якого українське суспільство вперше ознайомилось з новим для держави військовим органом – Республіканською гвардією, став Указ Президії ВР України “Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території” (1991 р.), згідно з яким на основі всіх дислокованих на території республіки військових частин внутрішніх військ МВС Радянського союзу та їх органів управління з озброєнням і матеріально-технічною базою було утворено Республіканську гвардію, яка знаходилась на той час ще у підпорядкуванні Голови ВР України [17]. Вслід за цим актом, ВР України ухвалила Постанову “Про Концепцію

оборони та будівництва Збройних Сил України” (1991 р.), якою визначався склад видів військ ЗСУ [18]. Далі, в ході доопрацювання ЗУ “Про Республіканську гвардію України”, було запропоновано змінити назву військового орону з Республіканської гвардії на Національну гвардію України [19], підкресливши тим самим його особливий національний статус. Таким чином, Верховною Радою України було прийнято та водночас введено у дію Закон України “Про Національну гвардію України” (1991 р.), в якому вперше нормативно закріплено поняття, основні завдання, принципи діяльності НГУ, особливості проходження служби, державні гарантії тощо.

Майже через рік, у 1992 році, Розпорядженням Президента України було затверджено Положення “Про Головне управління командуючого Національною гвардією України” та Положення “Про Військову раду Національної гвардії України і персональний склад Військової ради Національної гвардії України” [20]. Також, на виконання Постанови ВР України “Про порядок введення в дію Закону України “Про Національну гвардію України” (1991 р.) [21] Комісією ВР України з питань оборони і державної безпеки разом із Кабінетом Міністрів України було підготовлено Положення “Про обов’язки і права особового складу Національної гвардії України”, затверджене Постановою ВР України (1992 р.) [22] та Розпорядження Голови ВР України “Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ України військ внутрішньої і конвойної служби (охорони)” (1991 р.) [23]. Назва “війська внутрішньої і конвойної служби (охорони)” проіснувала до 1995 року, тобто до моменту прийняття Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про війська внутрішньої та конвойної охорони” (1995 р.) [24]. Згідно з вже зміненим Законом України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (Про війська внутрішньої та конвойної охорони)” (1992 р.) [25] попередню назву органу було замінено на нову – “внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України”.

Наступним суттєвим кроком слід виділити Указ Президента України “Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань” (1999 р.) [26], який був прийнятий з метою припинення дублювання НГУ завдань інших військових формувань, а також у зв’язку із загрозою використання Президентом України цього формування як своєрідного карального інструмента. Зокрема, відповідно до названого Указу, були передані з’єднання, військові частини, заклади та установи НГУ до відання ВВ МВС України та Міністерства оборони України (Міноборони України). Остаточне рішення про розформування НГУ як військового формування підтвердилося Законом України “Про розформування Національної гвардії України” (2000 р.) [27].

Важливе значення для реформування всієї правоохоронної системи став проведений 14 жовтня 2005 року у м. Києві “Круглий стіл” за темою: “Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи” [28], який

було організовано Комітетом ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності спільно з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами та Національним інститутом проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони (РНБО). В подальшому, на виконання Доручення Президента України, РНБО розглянула проекти Законів України “Про Державні сили спеціального призначення”, “Про Республіканську гвардію України” і підтримала пропозицію МВС України щодо внесення на розгляд ВРУ проект ЗУ “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України”.

Наступні кардинальні зміни приходяться на листопад 2013 року, де в умовах небезпеки для територіальної цілісності України, загрози її державному суверенітету, провокування силового сценарію та дестабілізації ситуації в Україні, порушення її миру і спокою, виходячи з досвіду існування подібних формувань в інших країнах світу, досвіду застосування ВВ МВС України, створення Національної гвардії України (13 березня 2014 року – день прийняття ЗУ “Про Національну гвардію України”) виглядало можливим, як із точки зору організаційної діяльності, так і з точки відповідальності конституційно-правовим приписам [29].

Підводячи підсумок вищезазначеному можна з упевненістю стверджувати, що дослідження теоретичних питань та історичних етапів розвитку НГУ є нескінченим процесом.

5. Результати досліджень

У проведеній роботі зроблено спробу сформулювати авторське бачення положень щодо генезису становлення Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями, а також запропоновано класифікацію історико-правових етапів діяльності НГУ. Акцентовано увагу на особливості адміністративно-правового статусу Національної гвардії України та спробах наближеності

НГУ до загальноєвропейських стандартів військового управління, які сприятимуть налагодженню ефективної взаємодії Національної гвардії України з аналогічними військовими формуваннями з правоохоронними функціями країн-членів Європейського Союзу та НАТО.

Впровадження до практичної діяльності НГУ принципів прозорості, підзвітності та «добрососусідності» стануть фундаментом ключових напрямів міжнародної взаємодії та дозволять:

а) підвищити рівень довіри суспільства до діяльності НГУ;

б) забезпечити підготовку професійних кадрів для Нацгвардії відповідно до морально-етичних норм та загальноєвропейської практикою стандартів ділової поведінки службовців та офіцерів.

6. Висновки

1. Історико-правовий огляд становлення і розвитку Національної гвардії України, особливості її діяльності як суб'єкта протидії загрозам національній безпеці України можна охопити визначенням: “Національна гвардія України, будучи учасником правовідносин у сфері протидії загрозам національній безпеці України, здійснює діяльність врегульовану нормами військово-адміністративного права, що ґрунтується та змінюється у залежності від адміністративно-правових режимів; має визначені законом повноваження щодо виявлення, відвернення, знищення та зменшення негативного впливу з боку агресора”.

2. Генезис становлення НГУ як військового формування з правоохоронними функціями доцільно представити наступною класифікацією:

а) створення та розбудова організаційної структури НГУ в період часу з 1991 р. по 2000 р.;

б) час реформування, що протікає у два періоди: з 2001 р. по 2013 р. (час функціонування Внутрішніх військ МВС України) та з 2014 р. по теперішній час (час формування та оновлення НГУ у відповідності до світових стандартів).

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876- VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.
3. Воєнна доктрина України: Указ Президента України від 24.09.2015. Верховна Рада України, 2015. № 555/2015.
4. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05.2015. Верховна Рада України, 2015. № 287/2015 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
6. Національна безпека в Україні. URL: http://pidruchniki.com/10310208/politologiya/natsionalna_bezpeka_ukrayini
7. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.03.2016. Верховна Рада України, 2016. № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-16>
8. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 253 с.
9. Конопляник О. С. Адміністративно-правове регулювання охорони дипломатичних представництв іноземних держав в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 259 с.
10. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 235 с.
11. Шмаков О. М. Сили охорони правопорядку в службово-бойовій діяльності силових структур // Честь і закон. 2013. № 2 (45). С. 27–30.
12. Комісаров О. Г., Покайчук В. Я. Створення і функціонування системи сил охорони правопорядку в розрізі забезпечення державної безпеки України // вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. 2016. Вип. 38. С. 219–225.

13. Правові основи воєнної безпеки України: монографія / Стрельцов С. Л., Полторак С. Т., Аллеров Ю. В., Кривенко О. В., Богучький П. П.; під ред. С. Л. Стрельцова. Львів: НАВС, 2016. 88 с.
14. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 244 с.
15. Національна гвардія України. Біла книга 2015. URL: https://issuu.com/national_guard_of_ukraine/docs/bila_kniga_2015/
16. Про військові формування в Україні [зі змінами та доповн.]: Закон України від 24.08.1991 № 1431-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 506.
17. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1465-XII // Відомості Верховної Ради. 1991. № 44. Ст. 592.
18. Про концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України: Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 № 1659-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 51. Ст. 729.
19. Народження Національної гвардії України: перший крок до створення Національних Збройних Сил. URL: http://portsou.at.ua/news/narodzhennja_nacionalnoji_gvardiji_ukrajini_pershij_krok_do_stvorennja_nacionalnih_zbrojnih_sil/2012-11-04-1657
20. Про Положення про Головне управління командуючого Національною гвардією України, Положення про Військову раду Національної гвардії України та про персональний склад Військової ради Національної гвардії України: Розпорядження Президента України від 14.07.1992. Верховна Рада України, 1992. № 124/92-рп. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/124/92-%D1%80%D0%BF>
21. Про порядок введення в дію Закону України Про Національну гвардію України: Постанова ВРУ від 04.11.1991 № 1775-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 1. Ст. 2.
22. Про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України: Постанова ВРУ від 19.05.1992 № 2369-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 32. Ст. 106.
23. Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ військ внутрішньої і конвойної служби: Розпорядження Голови ВРУ від 29.11.1991 № 1860-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 5. Ст. 36.
24. Про внесення змін і доповнень до Закону України Про війська внутрішньої та конвойної охорони: Закон України від 31.10.1995 № 407/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 42. Ст. 304.
25. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України [Про війська внутрішньої та конвойної охорони]: Закон України від 26.03.1992 № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 397.
26. Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших формувань: Указ Президента України від 17 грудня 1999 р. № 1586/99 // Офіційний вісник України. 2010. № 7. Ст. 304.
27. Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11.01.2000 № 1363-XIV // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 8. Ст. 48.
28. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної і Східної Європи: Круглий стіл // Веб-портал Верховної Ради України. URL: http://rada.gov.ua/archive/2005/10?sort=DESC&page_count=200
29. Висновок на проект Закону України про Національну гвардію України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pt3511=50122

*Рекомендовано до публікації д-р юрид. наук, професор Матюхіна Н. П.
Дата надходження рукопису 24.05.2018*

Орел Оксана Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, кафедра соціально-гуманітарних дисциплін, Національна академія Національної гвардії України, майдан Захисників України, 3, м. Харків, Україна, 61001
E-mail: kafedra.tulz11@gmail.com

Мідіна Анастасія Сергіївна, Національна академія Національної гвардії України, майдан Захисників України, 3, м. Харків, Україна, 61001
E-mail: amidina@ukr.net