

УДК 342.59

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.7>

ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Шопіна І.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0003-3334-7548>
shopina.i.m@gmail.com*

Шопіна І.М. Правовий статус Командувача Національної гвардії України: історико-правові аспекти.

У статті з'ясовано, що правовий статус Командувача Національної гвардії України уявляє собою сукупність визначених Конституцією та законами України його прав, обов'язків, гарантій діяльності, відповідальності та особливостей взаємовідносин з іншими структурними елементами сектору безпеки і оборони. На зміст правового статусу Командувача накладає відбиток той факт, що Національна гвардія України перш за все є військовим формуванням. Складовими елементами його правового статусу є елементи, притаманні керівникам органів військового управління.

Розвиток законодавства, яким регулюється 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.).

Аналіз законодавства, яким регулюється правовий статус Командувача Національної гвардії України, дозволяє виокремити наступну закономірність: панування окремих тоталітарних тенденцій в управлінні державою сприяє лаконічності правових норм, які визначають компетенцію цієї посадової особи. Натомість, розвиток демократичних відносин сприяє деталізації прав та обов'язків Командувача Національної гвардії України, гарантій його діяльності, особливостей взаємовідносин з Президентом України, Головнокомандувачем Збройних Сил України та іншими посадовими особами, а також встановленню законодавчих запобіжників узурпації влади та безперервності військового управління.

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

Shopina I.M. Legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine: historical and legal aspects.

The article establishes that the legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine is a combination of his rights, duties, guarantees of activity, responsibility and peculiarities of relations with other structural elements of the security and defense sector determined by the Constitution and laws of Ukraine. The content of the legal status of the Commander is due to the fact that the National Guard of Ukraine, first of all, is a military formation. The constituent elements of the legal status under study are the elements inherent in the heads of military command and control bodies.

The development of legislation regulating the legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine can be divided into four stages: a) the period of laying the foundations for the functioning of military formations and law enforcement agencies of Ukraine, when the search for an optimal model for the distribution of powers between various state institutions was carried out (1991-1994); b) the period of clarifying the competence, structure and subordination of the internal troops of the Ministry of Internal Affairs and destruction of the National Guard of Ukraine (1995-2000); c) the period of opposition and legal conflicts related to the attempts of the highest political forces of the state to increase their influence on the National Guard of Ukraine and its Commander, which ended with the Revolution of Dignity and the disbandment of the internal troops (2001-2013); d) the period of restoration of the National Guard of Ukraine and the addition of the legal status of its commander with guarantees of activity inherent in the rule of law state and preventive mechanisms (2014 – etc.).

An analysis of the legislation governing the legal status of the Commander of the National Guard of Ukraine allows us to identify the following pattern: the dominance of individual totalitarian tendencies in government contributes to the conciseness of the legal norms that determine the competence of this official. The development of democratic relations contributes to the specification of the rights and obligations of the Commander of the National Guard of Ukraine, the guarantees of his activities, the specifics of relations with the President of Ukraine, the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine and other officials, as well as the establishment of legislative safeguards for the usurpation of power and the continuity of military command.

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

Постановка проблеми. Проблеми удосконалення діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони під час повномасштабної російської збройної агресії потребують, у тому числі, досягнення термінологічної та правової визначеності статусів керівників органів військового управління. Однак питання правового статусу керівництва Національної гвардії України залишаються нині недостатньо вивченими, що потребує окремих наукових розвідок. Уявляє науковий інтерес дослідження змін у правовому статусі Командувача Національної гвардії України під час становлення та розвитку цього військового формування, що обумовлює актуальність теми статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми, пов'язані із правовим забезпеченням функціонування Національної гвардії України, досліджували у своїх працях такі науковці, як О. Агапова, Д. Горбач, О. Кобзар, О. Комісаров, Д. Корнієнко, О. Кривенко, О. Орел та А. Мідіна, І. Яніна та інші вчені. Разом з тим сутність правового статусу Командувача Національної гвардії України в її історико-правовому аспекті ще недостатньо висвітлена у теоретичних працях.

Мета статті – на підставі аналізу динаміки правового регулювання визначити етапи та закономірності, притаманні правовому закріпленню статусу Командувача Національної гвардії України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою функціонування військових формувань в Україні є положення ч. 3, 4 ст. 17 Конституції України, відповідно до яких забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності [1]. Вказані положення Основного Закону містять низку вимог до військових формувань, додержання яких обумовлює перманентне вдосконалення національного законодавства, яким регулюється функціонування сектору безпеки і 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 багатомісною 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 захищати 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 напряду 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 Міністерством 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 у редакції 1995 року це військово-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, не зважаючи на те, що до Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» зміни вносилися 9 разів, стаття, в якій було визначено повноваження командуючого, залишалася незмінною.

Наприкінці 90-х років минулого століття пануючою 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 артилерійські 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. Заслугує 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, в 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 «командующий» і застосуванню законодавцем притаманного українській мові та військовій історії терміну «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 повноваження 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 у 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 виконуючого обов'язки 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, в 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 і оборони [8].

Висновки. Правовий статус Командувача Національної гвардії України уявляє собою сукупність визначених Конституцією та законами України його прав, обов'язків, гарантій діяльності, відповідальності та особливостей взаємовідносин з іншими структурними елементами сектору безпеки і оборони. На зміст правового статусу Командувача накладає відбиток той факт, що Національна гвардія України перш за все є військовим формуванням. Тому складовими елементами правового статусу Командувача Національної гвардії України є елементи, притаманні керівникам органів військового управління.

Розвиток законодавства, яким регулюється правовий статус Командувача, можна умовно 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.). Слід сказати, що аналіз законодавства, яким регулюється правовий статус Командувача Національної гвардії України дозволяє виокремити наступну закономірність: панування окремих тоталітарних тенденцій в управлінні державою сприяє лаконічності правових норм, які визначають компетенцію цієї посадової особи. Натомість, розвиток демократичних відносин сприяє деталізації прав та обов'язків Командувача Національної гвардії України, гарантій його діяльності, особливостей взаємовідносин з Президентом України, Головнокомандувачем Збройних Сил України та іншими посадовими особами, а також встановленню законодавчих запобіжників узурпації влади та безперервності військового управління.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: офіц. текст. ППС ЛІГА Закон Прайм. URL: <https://ips.ligazakon.net/>.
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. <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>.