

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

NATIONAL GUARD OF UKRAINE OPERATING PRINCIPLES

Морквін Д.А., начальник науково-дослідної лабораторії правового забезпечення
службово-бойової діяльності Національної гвардії України
Національна академія Національної гвардії України

Гох І.М., старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії правового забезпечення
службово-бойової діяльності Національної гвардії України
Національна академія Національної гвардії України

У статті розглядаються основні засади та принципи діяльності Національної гвардії України. Визначено понятійно-категоріальний апарат наукового дослідження. Встановлено перелік засад діяльності Національної гвардії України, розкрито зміст кожного з них. Відзначено сенс впровадження засад у практичну військово-правоохоронну діяльність Національної гвардії України.

Зроблено висновок, що від правильного розуміння засад діяльності Національної гвардії України залежить рівень дотримання прав і свобод громадян у державі.

Досліджено, що Національна гвардія України є одночасно складовою як правоохоронної, так і військової систем держави. Здійснюючи правоохоронну діяльність та взаємодіючи з правоохоронними органами, Національна гвардія більшою мірою, ніж Збройні Сили України та інші військові формування, втручається у сферу прав і свобод людини і громадянина.

Наголошується, що специфіка правоохоронної діяльності Національної гвардії України зумовлює дотримання не лише засад, встановлених законодавцем, а й впровадження нових моральних принципів, вироблених європейською практикою.

Визначено, що принципи Національної гвардії України – це основні, керівні ідеї, принципи функціонування Національної гвардії України з метою належної реалізації державної політики у сфері оборони, громадської безпеки та захисту прав і свобод громадян.

До основних засад та принципів діяльності Національної гвардії України автори відносять: верховенство права; забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина; безпартійність; безперервність; законність; відкритість для демократичного цивільного контролю; прозорість; відповідальність; централізоване управління; і одноосібне керівництво.

Напрямом подальших досліджень є розробка класифікації засад діяльності Національної гвардії України відповідно до стандартів НАТО.

Ключові слова: основні засади, принципи, Національна гвардія України, верховенство права, прозорість, демократичний цивільний контроль, відповідальність, централізоване керівництво.

The article examines the operating principles of the National Guard of Ukraine. The conceptual and categorical apparatus of scientific research has been determined. A list of principles of activity of the National Guard of Ukraine has been established, the content of each of them has been disclosed. The sense of implementation of the principles in the practical military-law enforcement activities of the National Guard of Ukraine is noted.

The conclusion is made that the level of observance of the rights and freedoms of citizens in the state depends on the correct understanding of the principles of the National Guard of Ukraine.

It is investigated that the National Guard of Ukraine is both a component of both law enforcement and military systems of the state. In carrying out law enforcement activities and cooperating with law enforcement agencies, the National Guard, to a greater extent than the Armed Forces of Ukraine and other military formations, interferes in the sphere of human and civil rights and freedoms.

It is emphasized that the specific law enforcement activity of the National Guard of Ukraine determines the observance not only of the principles established by the legislator, but also the introduction of new moral principles developed by European practice.

It is determined that the principles of the National Guard of Ukraine are the basic, guiding ideas, principles of functioning of the National Guard of Ukraine in order to properly implement state policy in the field of defense, public safety and protection of rights and freedoms of citizens.

The author includes the following principles of activity of the National Guard of Ukraine: rule of law; ensuring respect for human and civil rights and freedoms; non-partisanship; continuity; legality; openness to democratic civilian control; transparency; responsibility; centralized management; and single leadership.

The direction of further research is to develop a classification of the principles of the National Guard of Ukraine in accordance with NATO standards.

Key words: operating principles, National Guard of Ukraine, rule of law, transparency, democratic civil control, responsibility, centralized leadership.

Постановка проблеми. У сучасних умовах приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства країн Європейського Союзу (далі – ЄС) гостро постає питання щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, її недоторканності та територіальної цілісності. Адже, як вдало зазначає О. В. Агапова, забезпечення розвитку України, реалізація курсу на євроінтеграцію, саме існування нашої країни у період різних загроз та небезпек ще більше, ніж у мирний час, вимагає активізації кардинальних реформаційних процесів, насамперед у сфері організації та діяльності національного сектора безпеки та оборони. Переосмислення пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці, геополітичні та геостратегічні зміни у державі стали вимагати нових підходів до власної системи національної безпеки, ключовим елементом якої виступає внутрішня безпека [1, с. 13]. Відповідно реалізація

завдання із забезпечення сталого розвитку суспільних відносин, забезпечення внутрішньої безпеки держави, недоторканності та територіальної цілісності покладатись на ряд органів державної влади, одним із яких є Національна гвардія України.

Національна гвардія України є одночасно складовою і правоохоронної, і військової систем держави. Здійснюючи правоохоронну діяльність і взаємодіючи з правоохоронними органами, Національна гвардія більшою мірою, ніж Збройні сили України та інші військові формування, втручається у сферу прав і свобод людини і громадянина [2, с. 49; 3, с. 167]. У зв'язку з цим, діяльність Національної гвардії України повинна бути належним чином урегульована нормами адміністративного права щоб уникнути порушень прав та основоположних свобод людини й громадянина, а відповідно така діяльність повинна спиратись на керівні засади (принципи), що визначатимуть роль

та місце Національної гвардії України у структурі Сектору безпеки і оборони України.

Мета статті полягає у дослідженні принципів діяльності Національної гвардії України та виробленні на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національної гвардії України. У відповідності до окресленої мети, у роботі необхідно вирішити наступні завдання: 1) встановити понятійно-категоріальний апарат статті («основні принципи», «Національна гвардія України» тощо); 2) дослідити нормативно-правове регулювання діяльності та принципів функціонування Національної гвардії України; 3) визначити перелік основних принципів діяльності Національної гвардії України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання функціонування та діяльності Національної гвардії України неодноразово досліджували у своїх працях такі вчені як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Ю. В. Аллеров, М. І. Балан, О. М. Бандурка, Ю. П. Бабков, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. О. Бояк, П. П. Богуцький, В. М. Гаращук, Д. О. Горбач, Я. В. Грінченко, С. М. Гусаров, І. В. Зозуля, О. С. Конопляник, О. Г. Комісаров, А. Т. Комзюк, С. О. Кузніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кривенко, А. В. Луньков, Н. П. Матюхіна, В. Я. Малиновський, М. М. Орлов, Б. М. Ринажевський, Д. О. Савочкіна, О. Ф. Скакун, Є. Ю. Соболь, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. В. Чумак, О. М. Шмаков та інші. Вказані вчені зробили значний внесок у розвиток адміністративно-правової науки, проте поза їх увагою залишилися питання сутності та значення принципів діяльності Національної гвардії України.

Таким чином, необхідність підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення оборони країни, її територіальної цілісності та недоторканності, недосконалість адміністративно-правового регулювання діяльності Національної гвардії України та недосконалість наукових розробок з цих питань обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності та значення принципів діяльності Національної гвардії України.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що в статті вперше досліджено сутність та значення принципів діяльності Національної гвардії України з огляду на вітчизняні процеси євроінтеграції та приведення функціонування Національної гвардії України до стандартів НАТО.

Виклад основного матеріалу. Першочерговим вбачаємо визначитися із розумінням базових понять та категорій, якими є: «принципи» та «Національна гвардія України», що є ключовим при визначенні особливостей діяльності Національної гвардії як військового формування. Оскільки що ефективне виконання військово-правоохоронних функцій та завдань у практичній діяльності досліджуваного військового формування безпосередньо залежить від неухильного дотримання особливим складом Національної гвардії України основоположних засад діяльності, тобто принципів, які: а) є однією з важливих категорій сучасної юридичної науки і практики; б) визначають зміст та орієнтири майбутньої діяльності органу; в) є своєрідним інструментом функціонування будь-яких правовідносин [4, с. 144].

Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «принцип» тлумачить як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо [5, с. 1125]. Принцип – це одна з фундаментальних філософських категорій, що використовується для характеристики суспільних відносин у будь-якій сфері діяльності [6, с. 20]. На відміну від об'єктивних законів, принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів природи й суспільства [7, с. 722]. Багатопланова правоохоронна діяльність із забезпечення виконання значного обсягу роботи, яка пов'язана з охо-

роною, захистом і виконанням функцій, покладених на відповідні органи державної влади, будеться на основі принципів [8, с. 264; 9, с. 168].

Правові принципи визначаються як основоположні ідеї, закріплені в законі, що відображають сутність і реальність процесів управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їхньої діяльності [10, с. 368]. Як справедливо зазначає А. М. Колодій, принципи – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів [11, с. 3], від яких узагалі залежить ефективність і якісне функціонування того чи іншого механізму правового регулювання. Більше того, дії з реалізації норм права утворюють механізм правового регулювання і мають самостійну сутність, самостійні принципи [12, с. 74].

Враховуючи викладене, «принципи діяльності Національної гвардії України» пропонуємо визначити як основоположні, керівні ідеї, засади функціонування Національної гвардії України з метою належного здійснення державної політики у сфері оборони, забезпечення громадської безпеки та захисту прав і свобод громадян.

Визначаючи сутність поняття «Національна гвардія України», зазначимо, що наразі Закон України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII встановив його легальне визначення, а саме: 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 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 [13].

Вище окреслений нормативно-правовий акт визначає також принципи діяльності Національної гвардії України. Так, відповідно до ст. 3, діяльність Національної гвардії України ґрунтується на наступних принципах:

- верховенства права;
- забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- позапартійності;
- безперервності;
- законності;
- відкритості для демократичного цивільного контролю;
- прозорості;
- відповідальності;
- централізованого керівництва;
- єдиноначальності.

Розглянемо детально кожного із них, що дозволить визначити їх сутнісне значення для діяльності та функціонування Національної гвардії України.

Принцип верховенства права закріплений у ст. 8 Конституції України [14], а його офіційне тлумачення можна знайти у Рішенні Конституційного суду від 02.11.2004 №15-рп/2004 [15] у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення

судом більш м'якого покарання), згідно з яким верховенство права визначається як панування права у суспільстві. Цей принцип вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

У діяльності Національної гвардії України вказаний принцип знаходить своє відображення у функціях військового формування, зокрема, де однією з яких є охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян [13]. Зазначений принцип тісно пов'язаний із такими принципами діяльності Національної гвардії України як забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності та відповідальності. Відповідно їх реалізація слугує критерієм реалізації прав і свобод людини і громадянина під час повсякденної діяльності Національної гвардії України.

Що стосується таких принципів діяльності Національної гвардії України як позапартійності, безперервності та прозорості, зазначимо, що вказані принципи забезпечують організаційну єдність складових Національної гвардії України та відповідно військовослужбовців, оскільки визначають його сутнісне призначення та умови за яких повинні реалізовуватися завдання та функції Національної гвардії України. Принцип позапартійності як одна із засад діяльності Національної гвардії України передбачає, що військовослужбовці та працівники Національної гвардії України виконують свої повноваження незалежно від різних політичних переконань, при цьому вони не мають права бути учасником та прихильником будь-яких політичних сил. Принцип безперервності означає, що військовослужбовці виконують свої повноваження цілодобово, незалежно від того, чи виконує відповідні завдання та функції військовослужбовець безпосередньо чи опосередковано. Така засада діяльності Національної гвардії України як прозорості передбачає, що вся діяльність Національної гвардії України є прозорою та такою, що реалізується за допомогою громадськості під час виконання окремих завдань, наприклад, з охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки. Зазначений принцип під час управлінської діяльності Національної гвардії на думку окремих дослідників передбачає те, що важливою передумовою модернізації системи державного управління стає впровадження принципу прозорості (транспарентності) управління, розширення участі громадськості в процесах визначення цілей суспільного розвитку та ухвалення рішень. Реалізація цього принципу в діяльності органів державного управління виступає важливим чинником демократизації влади й розвитку громадянського суспільства. Водночас прозорість управління сприяє досягненню соціальної стабільності, підвищує ефективність державного управління й рівень довіри громадян до влади [16, с. 13].

Слід наголосити, що існує позиція, що принцип відкритості для демократичного цивільного контролю необхідно розглядати у поєднанні із принципом прозорості. Це пояснюється тим, що принцип відкритості передбачає прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень; публічний контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [17, с. 228].

Принцип централізованого керівництва та єдиначальності відображає співвідношення двох основних форм виявлення владних повноважень. Як вірно відмічає О. М. Бандурка, єдиначальність передбачає підпорядкування колективу працівників волі керівника, начальника,

який несе всю повноту відповідальності за діяльність певної структури (певного органу, частини, підприємства тощо), тобто кожний працівник має одного і тільки одного безпосереднього керівника [18, с. 37–38].

Також, важливим для реалізації правоохоронної функції держави Національною гвардією України є принцип відповідальності. Оскільки саме зазначений принцип є показником належного виконання військовослужбовцями та працівниками Національної гвардії України своїх обов'язків під час службово-бойової діяльності. На думку М. І. Балана та О. В. Кривенко, принцип відповідальності військовослужбовців ґрунтується на засадах єдиначальності 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 військової частинною (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 [19, с. 54].

Не менш важливим в організації та діяльності Національної гвардії України є принцип централізованого керівництва та єдиначальності, який варто розглядати як одну із засад, що забезпечує донесення волі командувача Національної гвардії України до всіх суб'єктів, які безпосередньо входять до структури Національної гвардії України (від Головного органу військового управління до територіальних управлінь, військових частин, баз, закладів, установ тощо). Такий процес сприяє злагодженому функціонуванню всієї системи управління НГУ. Управлінські рішення, які стосуються питань щодо військового керівництва, організації та контролю за виконанням покладених законами України на Національну гвардію України завдань та функцій, приймаються одноособово командувачем (у формі наказів, директив, розпоряджень, доручень тощо), у той же час Міністр внутрішніх справ відповідно до встановлених вимог Закону України «Про Національну гвардію України», здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво цим військовим формуванням та ін.

В той же час, аналіз діяльності Національної гвардії України дає підстави стверджувати про доцільність закріплення у Законі України «Про Національну гвардію» такого принципу його діяльності як взаємодія з населенням, зокрема, під час забезпечення громадської безпеки, що є особливо актуальним у зв'язку з рядом факторів, серед яких: необхідність підвищення рівня довіри населення до Національної гвардії; залучення представників громадянського суспільства до охорони громадського порядку; залучення населення до пошуково-рятувальних та інших спеціальних операцій тощо. Вказаний принцип, на нашу думку, доцільно тлумачити як такий, що передбачає тісну співпрацю з інституціями громадянського суспільства. Відповідно, пропонуємо внести зміни та доповнення до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національну гвардію» шляхом доповнення переліку принципів діяльності Національної гвардії, а саме – взаємодія з населенням.

Таким чином, варто наголосити, що досліджені нами принципи діяльності Національної гвардії України доцільно у сучасних умовах застосовувати у практичній діяльності військового управління Національної гвардії України, особливо відповідно до конкретних обставин з метою прийняття виважених і пропорційних управлінських рішень. Адже без запровадження ефективної та дієвої моделі належного публічного управління, неможливо вести мову про стимулювання розвитку будь-якої її сфери, а оборонної, зокрема.

Висновки. Отже, специфічна правоохоронна діяльність Національної гвардії України обумовлює дотримання не лише встановлених законодавцем принципів, а й впровадженню нових моральних засад, вироблених європейською практикою та НАТО.

До числа принципів діяльності Національної гвардії України віднесені такі: верховенства права; забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина; позапартійності; безперервності; законності; відкритості для демократичного цивільного контролю; прозорості; відпо-

відальності; централізованого керівництва; та єдиноначальності.

Запропоновано внести зміни та доповнення до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національну гвардію» шляхом доповнення переліку принципів діяльності Національної гвардії, а саме – взаємодія з населенням.

Напрямом подальшого наукового дослідження є розробка класифікації принципів діяльності Національної гвардії України у відповідності зі стандартами НАТО.

ЛІТЕРАТУРА

1. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ХНУВС. Харків, 2017. 244 с.
2. Дитюк В. Правовий принцип поваги, дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина в діяльності Національної гвардії України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 855. С. 48–56.
3. Чумак В. В. Діяльність Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії: досвід для України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4 (87). С. 162–169.
4. Агапова О. В. Загальна характеристика принципів діяльності Національної гвардії України. Вплив сучасної юридичної науки на політичні й соціально-економічні процеси в Україні : зб. наук пр. за матеріалами Всеукр. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 24 жовтня 2014 р.). Одеса, 2014. С. 144–149.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел] Київ; Ірпінь :Перун, 2009. 1736 с.
6. Гетьманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі. *Форум права*. 2006. № 1. с. 20–24.
7. Сидоренко Р. О. Принципи адміністративних повноважень прокуратури України. *Форум права*. 2011. № 3. С. 722–727.
8. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України : підручник. Вид. 4-те перероб. і допов. Київ : Істина, 2006. 320 с.
9. Чумак В. В. Принцип пропорційності у діяльності поліції Грузії. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 червня 2017 р.) / МВС України, Харківський національний університет внутрішніх справ. 2017. С. 167–169.
10. Щокін Г.В. Соціальна теорія и кадрова політика: монографія. Київ: МАУП, 2000. 576 с.
11. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
12. Рудой К. Принципи діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення міжнародної безпеки. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 5. С. 73–77.
13. Про Національну гвардію України : закон України від 13.03.2014 № 876-VII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 22.09.2023).
14. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 22.09.2023).
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : справа № 1-33/2004 від 02.11.2004 р. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (дата звернення: 22.09.2023).
16. Пухгал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 1. С. 13–22.
17. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
18. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
19. Балан М. І., Кривенко О. В. Науково-практичні підходи до законодавчого забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України. *Честь і закон*. 2020. № 3 (74). С. 51–57.