

**Корнієнко Д.М.**кандидат юридичних наук  
(Національна академія  
Національної гвардії України)

УДК 351.741

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ**

На основі аналізу стратегічних рішень щодо сектора безпеки та оборони держави розглянуто об'єкт, предмет та основні завдання дослідження адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України. Наголошено на тому, що вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України обумовлено розглядом службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку як складного суспільно-політичного явища та об'єкта державного регулювання.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, службово-бойова діяльність, сили охорони правопорядку, сектор безпеки і оборони країни, Національна гвардія України.

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні низки реформ окремих сфер і секторів управління державою та публічного адміністрування, у т.ч. – сектора безпеки та оборони країни, які у своєму поєднанні утворюють систему широкомасштабної адміністративної реформи, спрямоване на всебічну і комплексну перебудову існуючих систем публічного управління та розбудову нової «європейської» держави. Одним із напрямів адміністративної реформи є розвиток військових формувань з правоохоронними функціями.

Необхідність формування принципово нової системи адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України (далі – НГУ) є запорукою розвитку як цього військового формування, так і інших сил, на які покладено функції забезпечення внутрішньої безпеки держави, а також важливим кроком держави в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції.

На реформування адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ побічно спрямовані й Стратегія національної безпеки України, Концепція розвитку сектора безпеки і оборони, Воєнна доктрина, Стратегічний оборонний бюлетень, які передбачають, з одного боку, розвиток сил охорони правопорядку, їх приведення у відповідність зі стандартами ЄС та НАТО, з іншого – їх поступову соціалізацію, розподіл правоохоронних функцій, уникнення конфлікту інтересів тощо.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загальні питання та правові засади адміністративно-правового забезпе-

чення діяльності правоохоронних органів та військових формувань з правоохоронними функціями розглядалися у роботах О.М. Бандурки, А.І. Берлача, С.М. Гусарова, Ю.В. Дубка, І.В. Зозулі, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, О.Г. Комісарова, М.В. Корнієнка, В.В. Крутова, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, А.М. Подоляки, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиша та ін.

Безпосереднім теоретичним підґрунтям для дослідження службово-бойової діяльності НГУ є наукові розробки Ю.В. Аллерова, С.В. Белая, Г.А. Дробахи, І.О. Кириченка, О.В. Кривенка, В.А. Лаптія, С.Т. Полторака, А.С. Спаського, О.М. Шмакова, С.А. Ярового та інших вітчизняних фахівців.

**Метою статті** є обґрунтування необхідності дослідження усієї сукупності суспільних відносин забезпечення безпеки та оборони країни, що мають місце у службово-бойовій діяльності Національної гвардії України як засобу вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України на сучасному етапі розвитку цього військового формування та формування відповідної системи адміністративно-правового регулювання її діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Докорінні зміни в політичних, економічних, соціальних та інших умовах життя суспільства і держави, кардинальні зміни інтеграційних курсів на сучасному етапі розвитку України створюють передумови виникнення кризових ситуацій певної генези, що становлять реальні й потенційні загрози людині, суспільству та державі. Загальновідомо, що існуюча система правоохоронних органів і військових формувань з правоохоронними функціями не повною мірою відповідає новим суспільним відносинам, які склалися в Україні, а отже, не забезпечує належного стану правопорядку та публічної (громадської) безпеки. Відтак, наявні загрози національній безпеці обумовлюють необхідність реформування системи сил охорони правопорядку в напрямі посилення захисту прав і свобод громадян, відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань Української держави перед європейським і світовим співтовариством.

Як свідчить практика, у діяльності утвореної у 2014 році Національної гвардії України вже накопичилося чимало проблем, що пов'язано зі слабкою взаємодією з правоохоронними органами та іншими військовими формуваннями, відсутністю комплексного й системного адміністративно-правового забезпечення цієї діяльності, неврегульованістю багатьох організаційних і тактичних питань тощо. У п. 3.2. Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія) наголошено на зв'язку вказаних проблем із загальною проблемою неефективності системи забезпечення національної безпеки і оборони України [1], яка, у свою чергу, є наслідком несформованості сектора безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, інституційної слабкості, непрофесійності, структурної незбалансованості органів сектора безпеки і оборони тощо. Вбачається, що реалізація Стратегії та виконання запланованих заходів дозволить розвиток НГУ як військового формування з правоохоронними функціями, збільшить її спромож-

ність щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участь в охороні і обороні державного кордону України, а також забезпечить підтримку НГУ операцій Збройних Сил України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період [1].

Феномен службово-бойової діяльності НГУ як дієвого засобу вирішення кризових ситуацій потребує його комплексного вивчення, а також напрацювання засобів взаємодії з представниками різних центральних органів виконавчої влади, державних структур та недержавних організацій у забезпеченні безпеки громадян, захисту конституційного устрою, суверенітету та територіальної цілісності держави службово-бойовими засобами. Так, Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України визначає, що «основні зусилля з розвитку сектора безпеки і оборони зосереджуватимуться на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України» [2]. При цьому слід врахувати, що у зазначеній Концепції до складових сектора безпеки і оборони віднесено: Президента України; Раду національної безпеки і оборони України; Міністерство оборони України; Збройні Сили України; Міністерство внутрішніх справ України; Національну гвардію України; Національну поліцію України; Державну прикордонну службу України; Державну міграційну службу України; Державну службу України з надзвичайних ситуацій; Службу безпеки України; Управління державної охорони України; Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державну спеціальну службу транспорту; координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президенті України та розвідувальні органи України; Апарат Ради національної безпеки і оборони України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику; інші складові, що визначені законами України [2].

Проведена в рамках комплексного огляду сектора безпеки і оборони оцінка стану воєнної безпеки держави [3], а також набутий НГУ досвід участі в антитерористичній операції підтвердили наявність низки проблем її функціонування в умовах існуючих та потенційних загроз, зокрема: відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування НГУ в якості сили оборони; відсутність об'єднаного керівництва такими силами оборони, яке здійснювалося б відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО; надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази службово-бойової діяльності; проблеми комплектування особовим складом у ході часткової мобілізації, необхідність підвищення професійного рівня персоналу НГУ, потреба у створенні достатнього військового резерву; незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування з дотриманням прийнятих в НАТО принципів кадрової політики.

Значною мірою відсутність ефективних рішень обумовлена відсутністю науково обґрунтованих рекомендацій й пропозицій з удосконалення сектора

безпеки й оборони України взагалі та недостатньою теоретичною розробкою проблем адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України зокрема. При цьому п. 4.2. Стратегії передбачає розробку таких рішень та проголошує таку діяльність «пріоритетом політики національної безпеки» [1]. Отже, актуальна на сьогодні розбудова НГУ має здійснюватися у межах оборонної реформи та одночасно з реформуванням правоохоронної системи на основі наявних затверджених доктрин, концепцій і стратегій, аналізу накопиченого вітчизняного та позитивного зарубіжного досвіду діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Пріоритетними напрямками масштабних перетворень мають стати: соціалізація діяльності НГУ; оптимізація структури НГУ і реформування її системи управління; імплементація загальноєвропейських стандартів підготовки особового складу й запровадження позитивного зарубіжного досвіду; створення ефективної системи логістики; вдосконалення на усіх рівнях взаємодії НГУ з іншими органами, що виконують завдання у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України; забезпечення відкритості діяльності НГУ для демократичного цивільного контролю тощо.

Безпосередньо адміністративно-правове забезпечення є імплементацією стратегічних цілей, що визначені та розподілені між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення відповідно до пріоритетності, закріпленої у Стратегічному оборонному бюлетені: перша – об'єднання керівництва силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО; друга – створення ефективних політики, систем планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів; третя – забезпечення оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей сил оборони, необхідних для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки; четверта – створення об'єднаних систем логістики і систем медичного забезпечення, здатних надати підтримку усім компонентам сил оборони; п'ята – професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву [3].

Названими вище вченими зроблено вагомий внесок у дослідження проблем правового та організаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань, захисту прав і свобод людини та громадянина при ускладненні оперативної обстановки, розвитку інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів тощо, проте, в їх працях досліджено лише окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ або охарактеризовано їх побічно, в ході вивчення більш загальних чи суміжних суспільних відносин. Відповідно, актуалізується потреба комплексного, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ, а також визначення шляхів його удосконалення.

Розглядаючи проблеми адміністративно-правового забезпечення, біль-

шість сучасних дослідників концентрують свою увагу не стільки на предметі забезпечення, яким у нашому випадку є службово-бойова діяльність НГУ, скільки на «самостійності» адміністративного права та, відповідно, особливостях адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Так, наприклад, К.І. Бриль у межах дослідження адміністративно-правового забезпечення децентралізації державної влади в Україні зауважує, що «адміністративне право є самостійною галуззю права, яка покликана регламентувати відносини суспільного характеру у сфері державного управління, а також здійснювати вплив на організаційні процеси у визначеному законодавством напрямі. У процесі формування демократичної соціальної держави адміністративно-правове забезпечення допомагає регламентації відносин у сфері виконавчої влади для здійснення процесів..., а також виконання належних кроків для ефективного державного управління» [4, с. 24].

При цьому слід мати на увазі, що «адміністративно-правове забезпечення» не входить до термінології законодавства України, а «забезпечення» застосовується лише у стандартах бухгалтерського обліку та фінансових угодах. У свою чергу, у сучасній українській мові слова «адміністративно-», «адміністративний» використовуються у значеннях: 1. Той, що стосується адміністрації, 2. Властивий адміністраторові, організаторський [5, с. 12], «правове-», «правовий» – Той, що стосується до права [5, с. 1101], «забезпечення» – 1. Дія за значенням постачати, задовольняти, надавати, створювати, гарантувати, захищати, охороняти. 2. Матеріальні засоби до існування. 3. Сукупність математичних, програмних, мікропрограмних, апаратурних засобів, спрямованих на автоматичну обробку даних за допомогою цифрових обчислюваних машин і пристроїв [5, с. 375]. Також автори Великого тлумачного словника сучасної української мови звертають увагу, що «організаційне забезпечення» є сукупністю документів, що встановлюють організаційну структуру, права та обов'язки персоналу і користувачів у процесі експлуатації системи [5, с. 375].

О.М. Гумін та Є.В. Пряхін, узагальнюючи погляди на сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення, що містилися в адміністративно-правових дослідженнях після 2010 року, зазначали, що поняття «адміністративно-правове забезпечення» розглядалося у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення ними визначено як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток [6, с. 48]. Щодо вузького розуміння ними було наголошено, що визначення «буде змінюватися у зв'язку із тим, про які суспільні відносини буде вестися мова» [6, с. 48].

Також слід звернути увагу й на відсутність єдиних поглядів на проблему визначення структури адміністративно-правового забезпечення у вказаний період. Так, вказаними авторами було виділено п'ять структурних елементів адміністративно-правового забезпечення: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення;

3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [6, с. 49].

**Висновки.** Вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ на сучасному етапі розвитку цього військового формування вимагає дослідження усієї сукупності суспільних відносин забезпечення безпеки та оборони країни, що мають місце у службово-бойовій діяльності НГУ, та формування відповідної системи їх адміністративно-правового регулювання.

Мета такого дослідження, з урахуванням положень стратегічних документів сектора безпеки та оборони країни, полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних джерел та адміністративно-правових актів, національної практики і міжнародного досвіду сформулювати Концепцію адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ на сучасному етапі розвитку української державності, визначити та охарактеризувати його основи в інтересах забезпечення національної безпеки та розвитку демократичних відносин в Україні. У зв'язку із цим вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ має бути зорієнтоване на розгляд службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку як складного суспільно-політичного явища та об'єкта державного регулювання; формулювання поняття, ознак та характеристик службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку загалом та НГУ зокрема; вивчення досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм та країнах з федеративним (конфедеративним) устроєм; розгляд доцільності адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ на основі комплексного і системного підходів, синергетичного, ситуаційного, діяльнісного й соціокультурного підходів; формулювання сутності та принципів функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ; визначення системи адміністративного законодавства, що регулює службово-бойову діяльність НГУ та визначає окремі елементи механізму адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ (гарантії, заходи, засоби, форми та методи); визначення місця й ролі органів державної влади в механізмі адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ; окреслення системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності НГУ в мирний час, в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, в особливий період та розгляд проблем їх адміністративно-правового статусу; визначення доцільності залучення НГУ до складу миротворчих контингентів та розгляд проблем її міжнародно-правового статусу; удосконалення взаємодії НГУ з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами під час виконання службово-бойових завдань; обґрунтування шляхів удосконалення організаційно-функціональної структури органів управління НГУ та системи підготовки фа-

хівців для військових формувань та правоохоронних органів.

### ***Бібліографічні посилання***

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran2#n2>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України" : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/paran12#n12>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" : Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/240/2016>
4. Бриль К.І. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації державної влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Бриль Костянтин Іванович. – К., 2017. – 413 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Гумін О.М. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура / О.М. Гумін., Є.В. Пряхін // Наше право. – 2014. – № 4. – С. 46–50.

**Kornienko D.M. Administrative and legal support of the service and combat activities of the National Guard of Ukraine: formulation of the problem.** Based on the analysis of strategic decisions on the security sector and state defense, the article deals with the object, subject and main tasks of the study of the administrative and legal support of the military-military activity of the National Guard of Ukraine.

The weak interaction of the modern National Guard of Ukraine with law enforcement bodies and other military formations, the lack of comprehensive and systematic administrative and legal support for its activities, the unsettling of many organizational and tactical issues of problems as a problem of the development of the National Guard of Ukraine is highlighted.

The connection of the development problem and the administrative and legal provision of the military-combat activity of the National Guard of Ukraine with the general problem of inefficiency of the system of ensuring the national security and defense of Ukraine is established. The system of components of the security and defense sector of the country is considered.

It was emphasized that the solution of the problem of administrative and legal provision of military-fighting activity of the National Guard of Ukraine is due to the consideration of the military-fighting activity of the forces of law and order protection as a complex socio-political phenomenon and the object of state regulation.

It is specified that the administrative and legal support of the activity of the National Guard of Ukraine should increase its ability to provide public safety, physical protection of objects of critical infrastructure, participation in the protection and defense of the state border of Ukraine, and also provide support to the Armed Forces operations by the National Guard of Ukraine in crisis situations that threaten national security, and in a special period.

It is concluded that the development of the National Guard of Ukraine should be carried out within the framework of defense reform and simultaneously with the reform of the law-enforcement system on the basis of existing approved doctrines, concepts and strategies, analysis of the accumulated domestic and positive foreign experience of the actors of ensuring national security.

**Keywords:** *administrative-legal support, military-military activity, law enforcement forces, the security and defense sector of the country, the National Guard of Ukraine.*

*Надійшла до редакції 27.06.2017*