

УДК 342:351.865 (477)

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Юрій Ігор Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри професійних та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету внутрішніх справ,
м. Херсон, Україна)

У статті наведено короткий історико-правовий нарис формування та організації діяльності військ внутрішнього призначення в Україні. Розглядається нормативно-правова база їх функціонування, підкреслюється необхідність взаємодії з іншими державними структурами, що виконують правоохоронні та військові функції. Підкреслюється, що в умовах проведення АТО особливим завданням Національної гвардії України сьогодні є відсіч збройній агресії проти України та ліквідація збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій.

Надаються пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових аспектів діяльності Національної гвардії України з метою належного забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Ключові слова: Національна гвардія України, внутрішні війська, внутрішня безпека, національна безпека, воєнна організація, воєнні реформи.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Юрий Игорь Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры профессиональных и специальных дисциплин
(Херсонский факультет Одесского государственного университета внутренних дел,
г. Херсон, Украина)

В статье проведен краткий историко-правовой очерк формирования и организации деятельности войск внутреннего назначения в Украине. Рассматривается нормативно-правовая база их функционирования, подчеркивается необходимость взаимодействия с другими государственными структурами, которые выполняют правоохранительные и военные функции. Подчеркивается, что в условиях проведения АТО особой задачей Национальной гвардии Украины сегодня является отпор вооруженной агрессии против Украины и ликвидация вооруженного конфликта путем ведения боевых действий.

Даются предложения относительно усовершенствования организационно-правовых аспектов деятельности Национальной гвардии Украины с целью необходимого обеспечения внутренней безопасности государства.

Ключевые слова: Национальная гвардия Украины, внутренние войска, внутренняя безопасность, национальная безопасность, военная организация, военные реформы.

THE LEGAL ASPECTS OF FORMATION OF INSTITUTE OF INTERNAL SECURITY OF UKRAINE

Yuriy Ihor Anatoliyovich,
candidate of law sciences, associate professor,
professor of the department of professional and special disciplines
(Kherson faculty of Odessa state University of internal Affairs, Kherson, Ukraine)

The historical and legal sketch of formation and the organization of activity of troops of internal mission in Ukraine is considered in the article. The standard and legal base of their functioning is considered, need of interaction with other government institutions which carry out law-enforcement and military functions is emphasized. The offers concerning improvement of organizational and legal aspects of activity of National guard of Ukraine for the purpose of necessary providing internal security of the state are given.

The problem of military safety is one of the priority in Ukraine for today. The armed forming of army type which decides constabulary tasks plays an important role in the process of providing of national safety of the world states and its constituent of military safety. In Ukraine till recently it carried the name of internal troops of Ministry of internal affairs. Today internal troops picked up thread the name which was fastened earlier – it's the National guard of Ukraine.

The cardinal changes which took place in the state lately put society before the necessity of review of development of the Ukrainian state system, a ponderable role in becoming of which was occupied by the internal troops of MVS of Ukraine. The ideological settings of past

years resulted in the distorted reflection of actual way of origin of state structures. It belongs and to the internal troops as important instrument of domestic policy.

The National guard today are on the stage of radical reformation which relates directly both to reformation of the system of Ministry of internal affairs and Departments of defense of Ukraine. The history of internal troops is inalienable component part of history both law-enforcement system and military organization of Ukraine. The lead through of modern soldiery reforms in Ukraine requires a clear location of the National guard in the system of state mechanism, it is impossible without an awareness in general of the primary setting of this special variety of military forces.

The necessity of creation of the armed forming of army type, which decides and constabulary tasks and provides internal safety of the state is historically the appropriate phenomenon. Today the National guard of Ukraine is the important and influential state forming with soldiery and law-enforcement functions, which makes basis of institute of internal safety of our state. By priority there must be a law-enforcement function, but in the conditions of counteraction external aggression exactly the National guard in co-operation with ZSU carry out National household troops in co-operation from armed forces carry out a decisive rebuff an enemy today. As a result of the conducted state measures and not without the considerable help of volunteer motion internal troops in a new reincarnation in quality the National guard of Ukraine became more mobile, compact, equipped the newest standards of armament, military equipment and equipment, including the Ukrainian production.

Key words: National guard of Ukraine, internal troops, internal security, national security, military organization, military reforms.

Постановка проблеми. Сучасна небезпека, що загрожує життєво важливим національним інтересам України, все більше торкається кожного свідомого громадянина нашої держави, який почувається все менш захищеним і змушений боронити державний суверенітет та територіальну цілісність Батьківщини зі зброєю в руках. Захист суверенітету безпосередньо пов'язаний із забезпеченням воєнної безпеки держави, тому із впевненістю можна констатувати, що суверенна держава починається із чітко налагодженої воєнної політики, яка направлена на забезпечення воєнної безпеки країни.

Отже, питання воєнної безпеки є одним з пріоритетних в Україні на сьогоднішній день. Важливу роль у процесі забезпечення національної безпеки світових держав та її складової воєнної безпеки, відіграє збройне формування армійського типу, що вирішує поліцейські завдання. В Україні до недавнього часу воно носило назву внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ. Сьогодні внутрішні війська відновили свою назву, що була закріплена за ними в 1991 році – Національна гвардія України. Кардинальні зміни, що відбулися в державі останнім часом поставили суспільство перед необхідністю переосмислення розвитку української державності, вагому роль у становленні якої займали внутрішні війська МВС України. Ідеологічні установки минулих років призводили до спотвореного відображення дійсного шляху виникнення державних структур. Це

відноситься і до внутрішніх військ як важливого інструменту внутрішньодержавної політики. Національна гвардія сьогодні знаходиться на стадії радикального реформування, що пов'язане безпосередньо і з реформуванням як системи органів Міністерства внутрішніх справ, так і Міністерства оборони України. Історія внутрішніх військ – невід'ємна складова частина історії як правоохоронної системи, так і військової організації України. Проведення сучасних воєнних реформ в Україні вимагає чіткого визначення місця Національної гвардії в системі державного механізму, а це є неможливим без усвідомлення взагалі первинного призначення цього особливого різновиду збройних сил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження процесу формування внутрішніх військ та Національної гвардії України проводилося різними шляхами та повноцінно не відбувалося. Існує декілька різних наукових напрямків розвитку цього важливого інституту внутрішньої безпеки. Зокрема, з позицій адміністративного права правовий статус Внутрішніх військ МВС та Національної гвардії України розглядали О. Агапова, Р. Кацуба, С. Кузніченко, Д. Савочкіна та ін. Проблеми взаємодії правоохоронних та військових формувань держави, правове регулювання цього процесу розглядали Ю. Аллеров, О. Бандурка, І. Кириченко, О. Комісаров, О. Папригін, Т. Пікуль, Д. Савочкіна, Х. Цимбалістий тощо.

Мета статті полягає у дослідженні правових аспектів формування та розвитку військ внутрішнього призначення в Україні, їх реформування, перспектив діяльності та забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Проблема відсутності почуття патріотизму та й, взагалі, ознак виховання у значної кількості громадян України, працівників міліції, а також військовослужбовців, які з поблажливостю, а також повним моральним сприйняттям віднеслися до окупантів нашої землі розкрилася у повному обсязі в 2014 році. Відсутність почуття патріотизму, поваги до своєї держави, до народу, до його історії з боку представників державних органів несуть пряму загрозу національній безпеці, існуванню державності України взагалі. Загрози національній безпеці нашої держави обумовили необхідність реформування системи воєнної організації та правоохоронних органів у напрямі посилення захисту прав і свобод людини і громадянина. І одними з перших піддалися цьому процесу внутрішні війська МВС України, які були переформатовані відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» [1].

Кожна держава для виконання особливих внутрішньодержавних завдань має спеціальне збройне формування. Обсяг завдань, що виконуються формуваннями внутрішнього призначення, в межах правоохоронної функції держави в різних країнах різний, але сутність їх одна. Аналогічні до внутрішніх військ (Національної гвардії) України силові

структури, існують у багатьох державах і займають особливе місце у системі органів охорони правопорядку. Так, функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки у Франції, Туреччині, Аргентині та багатьох інших державах виконує Національна жандармерія, в Нідерландах – Королівська воєнна поліція (жандармерія), в Італії – це карабінери, в Іспанії – Цивільна гвардія та ін. Отже, сили спеціального, внутрішнього призначення є невід’ємним атрибутом сучасної держави.

Протягом більшої частини української історії в механізмі держави також були присутні схожі воєнізовані підрозділи з правоохоронними функціями. І, хоча назви їх були різними, сутність озброєної державної структури, призначеної для безпосередньої реалізації внутрішніх функцій держави, залишалася незмінною. За часів Київської Русі функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави виконували загони дружини; у Великому князівстві Литовському – це були загони місцевих князів та шляхетське військо; за часів Речі Посполитої вдало справлялося із цими функціями українське реєстрове козацтво. За часів інкорпорації українських територій Австро-Угорським королівством і Російською імперією функції гарантів внутрішньої безпеки держави виконували жандармерія та внутрішня сторожа відповідно. Корпус внутрішньої сторожі був призначений для несення караульної та конвойної служби, а його повноваження були закріплені у Положенні для внутрішньої сторожі від 3 липня 1811 року. Цікаво, що спочатку внутрішня сторожа не призначалася для боротьби із зовнішнім ворогом, але під час війни з Наполеоном їм все ж таки прийшлося здобути бойовий досвід.

Пізніше, після поразки імперії в Кримській війні корпус було замінено місцевими військами – губернськими батальйонами та повітовими командами, у складі яких були конвойні команди. З цих конвойних команд була сформована у кінці XIX сторіччя конвойна сторожа, яка підпорядковувалася і воєнному міністерству, і міністерству внутрішніх справ. Саме вона й залишилася у спадок радянській владі у 1917 році. У 1918 році для виконання завдань, покладених на новостворену Всеукраїнську надзвичайну комісію для боротьби з контрреволюцією, спекуляцією, саботажем та службовими злочинами (на зразок Всеросійської надзвичайної комісії) формується корпус військ ВНК. Цікаво, що війська спеціального призначення були в підпорядкуванні й інших відомств. Це продовольчо-реквізиційна армія, війська охорони залізних доріг, водних шляхів сполучення, цукрового й текстильного виробництва, прикордонна охорона тощо. На цій основі в 1919 році формуються єдині війська внутрішньої охорони республіки (ВОХР), які були реорганізовані у 1920 році у війська внутрішньої служби, що мали схожі завдання з донедавна існуючими внутрішніми військами та сучасною Національною гвардією. Потрібно

зазначити, що службово-бойова діяльність внутрішніх військ регламентувалася сильною нормативно-правовою базою на той час.

Особливість функцій внутрішніх військ у механізмі держави полягає у тому, що ці війська протягом всього існування завжди мали та продовжують мати відношення як до правоохоронної системи, так і до воєнної організації держави; відносяться до структур, що забезпечують внутрішню безпеку держави, правопорядок, а також можуть застосовуватися у відбитті зовнішньої агресії. Отже, вивчення досвіду організації та правової регламентації діяльності внутрішніх військ дозволить правильно зрозуміти сутність та призначення сучасної Національної гвардії України.

Саме українська національна воєнізована структура з правоохоронними функціями – Національна гвардія України була утворена зовсім недавно, 13 березня 2014 року, але вона уже до цього мала значний досвід щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. Основними її завданнями є: захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; у взаємодії з правоохоронними органами: забезпечення державної безпеки і захист державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Особливим завданням Національної гвардії України відповідно до закону визначається відсіч збройній агресії проти України та ліквідація збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також виконання завдань територіальної оборони у взаємодії зі Збройними Силами України [1].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» внутрішні війська МВС отримали назву «Національна гвардія України» [2]. Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України. Стаття 17 Конституції України [3], вищезазначені Закони та супровідні нормативно-правові акти, Закон «Про оборону України» [4], Стратегія національної безпеки України [5], Воєнна доктрина України [6] є сьогодні правовою основою функціонування Національної гвардії України. На основі зазначеної правової бази визначається правовий статус Національної гвардії України, і сьогодні функціонує цей важливий інструмент внутрішньодержавної безпеки.

У незалежній Україні вперше Національну гвардію було сформовано ще у 1991 році. Тоді було прийнято Закон України «Про Національну гвардію України» від 4 листопада 1991 року, на підставі якого вдало було

досліджено її адміністративно-правовий статус Р.М. Кацубою та іншими фахівцями[7]. Згідно зазначеного Закону Національна гвардія визначалася 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[8].

Основними її завданнями було визначено: 1) захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб змінити їх насильницьким шляхом; 2) участь у підтриманні режиму надзвичайного стану в порядку, передбаченому законодавством України; 3) участь у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха; 4) формування в особливий період частин для охорони й оборони найбільш важливих державних об'єктів; 5) надання допомоги прикордонним військам у затриманні порушників державного кордону України силами частин, дислокованих у прикордонних районах; 6) участь у бойових діях з відбиття нападу ззовні та захисту безпеки України; 7) охорона дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України; 8) участь в охороні громадського порядку [8]. Закон також надавав Національній гвардії правоохоронних повноважень, притаманних виключно органам внутрішніх справ, зокрема, при виконанні покладених на неї завдань затримувати громадян, перевіряти в них документи, застосовувати заходи фізичного впливу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку і зброю та вживати інші заходи впливу. Порядок застосування цих заходів визначався Положенням про обов'язки і права особового складу Національної гвардії, затвердженим Верховною Радою України, а також військовими статутами, іншими актами законодавства [8]. Р.М. Кацуба вдало відзначив декларативність зазначеного Закону, результатом чого і відбулося розформування Національної гвардії [7; 9].

Але, не зважаючи на недоліки законодавства тих часів, Національна гвардія молодій незалежній державі стала першим збройним формуванням, якому довелося стати на захист України, оскільки на території щойно проголошеного молодого державного утворення продовжували базуватися колишні радянські війська, підпорядковані Кремлю. Гвардія 1991–1999 років була зразком якісного відбору, патріотичного вишколу, бойового духу та на той час сучасного оснащення. Як свідчать фахівці та сучасники, саме завдяки Національній Гвардії вдалося зберегти Крим у складі України у середині 90-тих [10]. Це військове формування з правоохоронними функціями виконувало та сьогодні знову націлено на виконання найважливіших завдань щодо забезпечення громадського порядку в містах на населених пунктах, охорони важливих державних об'єктів, припинення правопорушень, терористичної діяльності та збройних конфліктів у будь-

якому регіоні України. Національна гвардія була й залишається гарантом безпеки й цілісності нашої держави.

У 2015 році відбулася активізація процесу реформування важливих державних інститутів, що стоять на сторожі законності та забезпечення державної безпеки. Не оминув цей процес і Національну гвардію України. У Стратегії національної безпеки України, схваленій Радою національної безпеки і оборони 6 травня 2015 року і затвердженій указом Президента України від 26 травня 2015 року вказано: «Розвиток Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями має бути спрямований на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні і обороні державного кордону України, а також підтримки операцій Збройних Сил України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період» [5].

У новій редакції Воєнної доктрини України, яка була схвалена на засіданні Ради національної безпеки та оборони 2 вересня 2015 року і затверджена указом Президента України 24 вересня 2015 року Національній гвардії відводиться важлива роль у розв'язанні завдань із забезпечення воєнної безпеки країни. Зокрема, у розділі 5 «Шляхи досягнення цілей воєнної політики України» для Національної гвардії визначені наступні завдання: участь у територіальній обороні, захисті державного кордону та боротьбі з тероризмом, а також із не передбаченими законом воєнізованими або збройними формуваннями; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в зоні конфлікту; охорона та оборона важливих державних об'єктів, визначених Кабінетом Міністрів України [6].

Висновки і пропозиції. Отже, необхідність створення збройного формування армійського типу, яке вирішує й поліцейські завдання та забезпечує внутрішню безпеку держави є історично закономірним явищем. Національна гвардія України сьогодні є важливим та впливовим державним формуванням з військовими та правоохоронними функціями, яке складає основу інституту внутрішньої безпеки нашої держави. Пріоритетною має бути правоохоронна функція, але в умовах протидії зовнішній агресії саме Національна гвардія у взаємодії з ЗСУ здійснює сьогодні рішучу відсіч ворогові.

В результаті проведених державних заходів та не без значної допомоги волонтерського руху внутрішні війська у новому перевтіленні в якості Національної гвардії України стали більш мобільними, компактними, оснащені новітніми зразками озброєння, бойовою технікою та екіпіровкою, в тому числі й українського виробництва [11]. Доречно було б створити чітку правову базу щодо регламентації взаємодії Національної гвардії з правоохоронними органами та військовими формуваннями, а також

розробити детальну навчально-методичну базу щодо професійної підготовки нацгвардійців, залучити якісних інструкторів з-за кордону для контролю над процесом так званої «реанімації» Національної гвардії на зразок реформ в Національній поліції України щодо підготовки патрульних поліцейських.

Вдосконалення правової бази діяльності, налагодження та правова регламентація її взаємодії з правоохоронними органами та іншими військовими формуваннями, розуміння реального значення цієї державної структури сприятимуть зміцненню обороноздатності та воєнної безпеки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 13 березня 2014 року № 877-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 15. – Ст. 326.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
5. Стратегія національної безпеки України: указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 95. – 29 травня.
6. Воєнна доктрина України : указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 178. – 26 вересня.
7. Кацуба Р. М. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України: спроба перезавантаження / Р. М. Кацуба. – Науковий вісник Херсонського державного університету : Серія Юридичні науки. – Вип. 6-1. – Т. 2. – 2014. – С. 167–170.
8. Про Національну гвардію України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1774-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 1. – Ст. 1.
9. Про розформування Національної гвардії України : Закон України від 11 січня 2000 року № 1363-XIV // Відомості Верховної Ради України – 2000. – № 8. – Ст. 48.
10. До першої річниці відновлення Національної гвардії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://svoboda.org.ua/news/articles/00013157/>

11. Деякі питання підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині забезпечення озброєнням, військовою і спеціальною технікою Національної гвардії: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2015 року № 1047 / / Офіційний вісник України. – 2015. – № 101. – Ст. 3484.