

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Кафедра кримінального та кримінального процесуального права

Магістерська робота

освітній ступінь — магістр

на тему: **«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ФУНКЦІЙ»**

Виконав: студент 2-го року навчання,
Спеціальності

081 Право

Каменєв Михайло Володимирович

Керівник Хавронюк М.І.,

доктор юридичних наук, професор

Рецензент _____

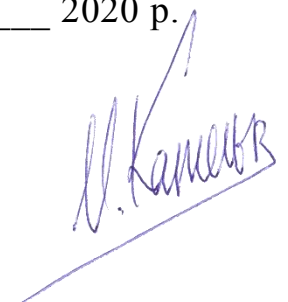
Магістерська робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«___» _____ 2020 р.

Київ — 2020



ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗИС ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ З ПРАВООХОРОННИМИ ФУНКЦІЯМИ (ЖАНДАРМЕРІЙ) В УКРАЇНІ.....	10
1.1. Військові формування з правоохоронними функціями (жандармерії) в Україні в 1991–2014 роках	10
1.2. Законодавчі ініціативи щодо відновлення Національної гвардії України до 2014 року	19
1.3. Створення Національної гвардії України у 2014 році.....	29
1.4. Законодавчі ініціативи та зміни до законодавства щодо Національної гвардії України після її створення у 2014 році	42
Висновки до розділу 1	47
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	50
2.1. Поліцейські (правоохоронні) функції Національної гвардії України	50
2.2. Місце Національної гвардії України в системі державних органів.....	58
Висновки до розділу 2	68
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНЕ ОБМЕЖЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ (ПРАВООХОРОННИХ) ФУНКЦІЙ.....	70
3.1. Конституційні запобіжники використання військових формувань для обмеження прав людини: компаративний аспект.....	70
3.2. Запобіжники Конституції України щодо використання військових формувань для обмеження прав людини та їхнє поширення на Національну гвардію України	72
3.3. Модель розмежування та перерозподілу поліцейських (правоохоронних) функцій Національної гвардії України між іншими державними органами ...	83
Висновки до розділу 3	86

ВИСНОВКИ.....	89
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	91
ДОДАТКИ.....	117
Проект конституційного подання щодо невідповідності Конституції України положень Закону України від 13 березня 2014 року № 876-VIII «Про Національну гвардію України»	117

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВВ МВС України — Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України

Генпрокурор — Генеральний прокурор України

ГНЕУ — Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ГПУ — Генеральна прокуратура України

ДПСУ — Державна прикордонна служба України

ДССЗЗІ — Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України

ДССТ — Державна спеціальна служба транспорту

ЗСУ — Збройні Сили України

КМУ — Кабінет Міністрів України

МВС України — Міністерство внутрішніх справ України

Нацпол — Національна поліція України

НГУ, Нацгвардія — Національна гвардія України

СБУ — Служба безпеки України

УДО — Управління державної охорони України

ЦОВВ — центральний(і) орган(и) виконавчої влади

ВСТУП

Національна гвардія України як військове формування з правоохоронними функціями створена у березні 2014 року на базі Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. Ця реформа відбулась після перемоги Революції Гідності і була спричинена втратою довіри населення до ВВ МВС України, які брали активну участь у сутичках з учасниками Революції Гідності, а також потребою у терміновому формуванні боєздатних підрозділів для відсічі збройної агресії Російської Федерації, яка на той момент вже здійснювала тривалий час заходи з анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Після створення у 2014 році декілька разів впливові суб'єкти законодавчої ініціативи піднімали питання перегляду адміністративно-правового статусу Нацгвардії, повноважень та підпорядкування.

Формування, схожі з НГУ за адміністративно-правовим статусом існують у багатьох країнах світу під різними назвами (переважно — жандармерії) і в цілому їхній адміністративно-правовий статус не піддається сумніву. Водночас, Конституція України містить специфічне обмеження у використанні військових формувань для обмеження прав і свобод громадян.

Суспільна увага регулярно стає прикутою до діяльності Нацгвардії, її нових практик, а також законодавчих ініціатив щодо перегляду адміністративно-правового статусу НГУ, повноважень та підпорядкування. Військовослужбовці Нацгвардії, які патрулюють мирні вулиці українських міст у бронежилетах четвертого класу захисту та армійських шоломах, подекуди з автоматами Калашникова, привертають до себе занепокоєні погляди пересічних громадян та зустрічають нерозуміння в потребі залучення таких підрозділів до охорони публічного порядку. Регулярне залучення військовослужбовців НГУ до охорони публічного порядку під час мирних зібрань, а також трагічний епізод із загибеллю чотирьох нацгвардійців від вибуху гранати під час масових заходів біля Верховної Ради України 31 серпня 2015 року, також є приводами для

дослідження ефективності, доцільності та конституційності наділення Нацгвардії правоохоронними функціями.

Актуальність теми магістерської роботи полягає в тому, що в ній проаналізовано, чи може бути наділена НГУ поліцейськими (правоохоронними) функціями. Створена у березні 2014 року Нацгвардія функціонує лише 6 років і ще не була піддана детальному вивченню великою кількістю науковців. За цей час декілька разів впливові суб'єкти законодавчої ініціативи піднімали питання перегляду адміністративно-правового статусу НГУ. Резонансною спробою став проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України» (реєстраційний № 1007 від 29 серпня 2019 року) [1] — перший законопроєкт, який Президент України Володимир Зеленський подав до новообраної Верховної Ради України IX скликання. Існування НГУ як гібриду військового формування та органу правопорядку становить загрозу правам людини, в тому числі з огляду на традиційно домінуючу роль Міністра внутрішніх справ України у політичному житті нашої країни, та потребує зміни. Це особливо актуально, враховуючи потужну політичну фігуру чинного Міністра внутрішніх справ України Арсена Авакова, який обіймає цю посаду найдовше в історії України.

Дослідницьке питання: Чи можуть військові формування в Україні бути наділені поліцейськими (правоохоронними) функціями (на прикладі Національної гвардії України)?

Об'єктом дослідження є адміністративно-правовий статус військових формувань з правоохоронними функціями. *Предметом* дослідження є адміністративно-правовий статус Національної гвардії України в контексті здійснення поліцейських (правоохоронних) функцій з урахуванням запобіжників, встановлених Конституцією України.

Мета дослідження — на основі компаративного аналізу, а також цільового (телеологічного) і системного тлумачення встановити, чи допускає Конституція України здійснення військовим формуванням поліцейських (правоохоронних) функцій.

Завданнями дослідження є:

- 1) встановлення генезису військових формувань з правоохоронними функціями (жандармерій) в Україні;
- 2) визначення адміністративно-правового статусу НГУ;
- 3) порівняння конституційних запобіжників використання військових формувань для обмеження прав людини в різних країнах;
- 4) встановлення поліцейських (правоохоронних) функцій Нацгвардії, що пов'язані з обмеженням прав людини;
- 5) аналіз запобіжників Конституції України щодо використання військових формувань для обмеження прав людини;
- 6) пошук моделі розмежування та перерозподілу поліцейських (правоохоронних) функцій НГУ між іншими державними органами.

Наукове значення теми полягає у тому, що в науковій літературі відсутнє критичне осмислення адміністративно-правового статусу Нацгвардії, особливо у контексті існуючих обмежувальних конституційних приписів. Національна юридична наука сфокусована більше на описуванні адміністративно-правового статусу та функцій НГУ. Зарубіжні наукові джерела не зачіпають питання специфічних обмежувальних конституційних приписів щодо використання збройних формувань для обмеження прав і свобод, оскільки з усіх досліджених держав лише Україна містить відповідне конституційне обмеження. Крім того, для розвитку наукової думки важливо в ході наукового пошуку піддати сумніву доцільність та відповідність людиноцентричному підходу status quo збройних формувань з правоохоронними функціями.

Практичне значення теми полягає у тому, що в українському суспільстві актуальні дискусії щодо місця Нацгвардії в системі органів державної влади та переліку її функцій. Подекуди з боку суб'єктів права законодавчої ініціативи виникають спроби переглянути адміністративно-правовий статус НГУ. Опрацювання теми може бути основою для подальших законодавчих ініціатив, а також вирішення Конституційним Судом України питання про відповідність

Конституції України положень Закону України «Про Національну гвардію України» у разі внесення відповідного конституційного подання.

Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові (аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія і моделювання, абстрагування і класифікація, ідеалізація, сходження від абстрактного до конкретного, системний, порівняльний, синергетичний, функціональний, історичний методи) та спеціально-юридичні (метод державно-правового моделювання, юридичної аналогії, історико-правовий, техніко-юридичний, нормативно-аналітичний, догматичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий методи та сукупність методів тлумачення правових норм) методи.

Аналіз і синтез застосовано для визначення адміністративно-правового статусу Нацгвардії, аналізі запобіжників Конституції України щодо використання військових формувань для обмеження прав людини та встановлення поліцейських (правоохоронних) функцій НГУ, що пов'язані з обмеженням прав людини.

Синергетичний метод застосовано при встановленні генезису військових формувань з правоохоронними функціями (жандармерій) в Україні.

Системний метод, а також методи державно-правового моделювання, абстрагування, ідеалізації, моделювання та сходження від абстрактного до конкретного застосовано при пошуку оптимальної моделі функціонування НГУ в системі держорганів.

Індукція і дедукція застосована для встановлення поліцейських (правоохоронних) функцій Нацгвардії, що пов'язані з обмеженням прав людини.

Функціональний метод використано для встановлення поліцейських (правоохоронних) функцій НГУ, що пов'язані з обмеженням прав людини.

Методи аналогії та юридичної аналогії застосовано при пошуку моделі розмежування та перерозподілу поліцейських (правоохоронних) функцій Нацгвардії між іншими державними органами.

Порівняльний та порівняльно-правовий методи застосовано для порівняння конституційних запобіжників використання військових формувань для обмеження прав людини в різних країнах.

Історичний та історико-правовий методи застосовано для встановлення генезису військових формувань з правоохоронними функціями (жандармерій) в Україні, а також при з'ясуванні наміру конституцієдавця при формулюванні частини четвертої статті 17 Конституції України.

Сукупність методів тлумачення правових норм (текстуальний, контекстуальний, телеологічний, казуальний, динамічний, історичний, еволюційний, системний тощо) застосовано в ході тлумачення правових норм.

Формально-юридичний метод застосовано в цілому в усьому дослідженні.

Теоретичну основу дослідження склали наукові праці українських правників Лунькова А., Харахаліля Л., Шая Р.Я., Мельника М.І., Хавронюка М.І., Бандурки О.М., Янчука А. та інших. Основою для дослідження також стала інформація з вебсайту Верховної Ради України, пов'язана з процедурою розгляду проєктів нормативно-правових актів у парламенті, база законодавства. Частина інформації відсутня у відкритих джерелах, відтак, окремі документи зі справ законопроєктів, а також деякі статистичні дані були отримані шляхом направлення запитів на доступ до публічної інформації. Досліджено конституції 21 країни світу.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків за кожним з розділів, загальних висновків, додатків (проєкт конституційного подання) та списку використаних джерел. Загальний обсяг дослідження — 130 сторінок, у тому числі список використаних джерел (197 найменувань) складає 26 сторінок і додатки складають 14 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ГЕНЕЗИС ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ З ПРАВООХОРОННИМИ ФУНКЦІЯМИ (ЖАНДАРМЕРІЙ) В УКРАЇНІ

1.1. Військові формування з правоохоронними функціями (жандармерії) в Україні в 1991–2014 роках

В Україні за часи незалежності існували та існують низка військових формувань з правоохоронними функціями. Для цілей цього дослідження обмежимось вивченням генезису військових формувань з правоохоронними функціями (жандармерій) в Україні. Зараз таким військовим формуванням є Нацгвардія. Попередниками НГУ можна вважати внутрішні війська у 1991–1992 роках, Нацгвардію у 1991–2000 роках, а також війська внутрішньої та конвойної охорони (в подальшому — ВВ МВС України) у 1992–2014 роках.

Першим кроком до появи в Україні власних військових формувань у кінці XX століття можна вважати одне з положень Декларації про державний суверенітет України, проголошеної 16 липня 1990 року: Українська РСР має власні внутрішні війська та органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді Української РСР [2].

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року Верховна Рада України того ж дня прийняла постанову «Про військові формування на Україні», якою зокрема підпорядкувала собі всі військові формування, дислоковані в Україні, а також доручила уряду приступити до створення республіканської гвардії [3].

30 серпня 1991 року відповідно до вищезазначеної постанови Президія Верховної Ради України прийняла Указ «Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території», яким постановила перевести у відання України всі дислоковані на території республіки військові частини внутрішніх військ МВС СРСР та їх органи управління з озброєнням і матеріально-технічною базою і на основі цих військових частин внутрішніх

військ утворити Республіканську гвардію України, керівництво якою покласти на командуючого Республіканською гвардією України, який затверджується Верховною Радою України і підпорядковується безпосередньо Голові Верховної Ради України. КМУ та Комісії Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки доручено підготувати і подати до 15 вересня 1991 року на розгляд Верховної Ради України проекти Закону про Республіканську гвардію України і Положення про порядок її комплектування та військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення [4].

Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України, схвалена постановою Верховної Ради України 11 жовтня 1991 року передбачала включення Республіканської гвардії України до складу одного з трьох видів військ — Сухопутних військ (Військ наземної оборони) [5].

22 жовтня 1991 року Верховна Рада України схвалила у першому читанні основні положення проекту Закону України про Республіканську гвардію України [6] (272 голоси «За» [7]). Доповідаючи цей законопроект, Дурдинець В.В. зокрема зазначив, що «ми вже сьогодні маємо приблизно 10 тисяч гвардійців, які готові виконувати покладені на цю службу обов'язки. Звичайно, це без конвойних частин і підрозділів по охороні особливо важливих об'єктів, які передаються у безпосереднє підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України». Розмежування повноважень ЗСУ та Республіканської гвардії України Дурдинець В.В. пояснив так: «Збройні Сили повинні використовуватися виключно для відбиття зовнішньої агресії, а завдання і компетенція Республіканської гвардії — виконання функції по забезпеченню внутрішньої безпеки». Народний депутат України Заєць Т.О., якого підтримав народний депутат України Деркач І.С., зазначив, що нове формування має називатись Національною гвардією України, а не Республіканською [7]. Одразу після схвалення у першому читанні основних положень цього законопроекту Верховна Рада України призначила командуючим (ще не створеної, але фактично створюваної) Республіканською гвардією України полковника Кухарця В.О. [8] (253 голоси «За» [7]).

У другому читанні законопроект було розглянуто 4 листопада 1991 року. На той момент ситуація відсутності законодавчої основи діяльності ще існуючих внутрішніх військ та вже призначеного командувача Республіканської гвардії України була напруженою, що підтверджують слова з виступу народного депутата Деркача І.С.: «Цей закон зніме всі ті напружені моменти, які є сьогодні у внутрішніх військах, і навіть усуне можливе двовладдя, яке може виникнути. Адже ви знаєте, що командуючим Республіканською гвардією призначено полковника Володимира Кухарця, і ситуація в керівництві внутрішніми військами сьогодні неоднозначна». У ході обговорення 238 голосами «За» було змінено назву нового військового формування на НГУ. Також, виникла суперечка щодо підпорядкування — були висловлені пропозиції щодо підпорядкування Верховній Раді України або Президенту України. Аргументом проти парламенту була неможливість законодавчого органу керувати НГУ. Контраргументом висловлювались занепокоєння щодо ризиків передачі НГУ під контроль однієї людини, що може призвести до встановлення авторитарної диктатури. Була і третя позиція — підпорядкування Президенту України та підконтрольність Верховній Раді України [9]. Цей спір відбувався за умов вакантної посади Президента України, яка була запроваджена зі змінами та доповненнями до Конституції (Основного Закону) УРСР 5 липня 1991 року [10], і вибори на яку відбулись 1 грудня 1991 року. В решті-решт, 241 голосом «За» було прийняте рішення підпорядкувати НГУ Верховній Раді України. Закон України «Про Національну гвардію України» було в підсумку прийнято в цілому 282 голосами «За» [9]. Закон створив певний дуалізм в управлінні НГУ, оскільки військове формування підпорядковувалось Верховній Раді України, яка призначає командувача Нацгвардії за поданням Президента України. Заступників командувача НГУ призначав за його поданням Президент України. Також, у складі НГУ створюється Військова рада, склад якої затверджує Президент України за поданням командувача Нацгвардії [11].

Після прийняття Закону України «Про Національну гвардію України» Верховна Рада України того ж дня прийняла постанову «Про порядок введення

в дію Закону України "Про Національну гвардію України"» [12] та постанову «Про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України» [13]. У ході обговорення народний депутат України Ізмалков В.М. зазначив: «В результате чего появился вообще Закон о Национальной гвардии Украины? В результате попытки августовского переворота. То есть мы поставили себе задачу создать мощный орган по защите и поддержанию конституционного порядка в республике» [9]. Серед іншого, постанова «Про порядок введення в дію Закону України "Про Національну гвардію України"» містила доручення Комісії Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки разом з КМУ до 1 січня 1992 року підготувати проект Положення про права і обов'язки особового складу Національної гвардії України і внести його на розгляд Верховної Ради України, а також доручення КМУ розробити до 15 грудня 1991 року проект Закону України про внутрішню і конвойну охорону і внести його на розгляд Верховної Ради України [12]. 21 січня 1992 року Президія Верховної Ради України прийняла постанову «Про надання Головному управлінню командуючого Національною гвардією України статусу Державного комітету України» [14]. Положення про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України було затверджено постановою Верховної Ради України 19 травня 1992 року, в якому було встановлено повноваження військовослужбовців НГУ, які здійснюються на виконання основних завдань Нацгвардії [15].

Коли створювалась Нацгвардія, Україна перебувала в ризикованій ситуації через невизначеність із підпорядкуванням військових підрозділів, які перебували на території держави, що становило значну загрозу національній безпеці. Так, в преамбулі Указу Президента України від 5 квітня 1992 року «Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України» відзначалось наявність втручання керівництва Російської Федерації і Головного Командування Об'єднаними Збройними Силами Держав Співдружності у внутрішні справи України, а також загострення внаслідок цього соціально-політичної обстановки

у військах, розташованих на території України і не включених до складу ЗСУ [16].

Після перепідпорядкування частин внутрішніх військ СРСР конвойні частини і підрозділи з охорони особливо важливих об'єктів були у незрозуміло який спосіб підпорядковані МВС України і не були передані НГУ. В цілому, таку невизначеність можна пояснити хаотичністю процесів утвердження незалежності України, становлення державності та встановлення контролю над союзними військовими формуваннями. При чому, певний значний період підпорядковані МВС України підрозділи внутрішніх військ діяли без законодавчої основи. Внутрішні війська СРСР, дислоковані в Україні на момент проголошення незалежності, керувались союзним, а не республіканським законодавством, тим більше їхнє управління здійснювалось не республіканськими, а надреспубліканськими органами — Управління внутрішніх військ МВС СРСР по Україні та Республіці Молдова [17; 18]. Союзним спеціальним законом, що регулював діяльність внутрішніх військ, був Закон СРСР від 26 березня 1990 року «Об обязанностях и правах внутренних войск Министерства внутренних дел СССР при охране общественного порядка» [19]. Закон УРСР від 20 грудня 1990 року «Про міліцію» передбачив можливість в порядку, встановленому чинним законодавством, залучати військовослужбовців внутрішніх військ до виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі із злочинністю [20]. При цьому, порядок залучення у законодавстві був відсутній. Відтак, виникла потреба у створенні законодавчої бази для військ внутрішньої і конвойної служби, підпорядкованих МВС України. 29 листопада 1991 року Голова Верховної Ради України видав розпорядження «Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ України військ внутрішньої і конвойної служби» [18]. Окремі народні депутати України розцінили таке перейменування як незаконне [21].

Для заповнення лакуни в законодавчому регулюванні внутрішніх військ Верховна Рада України прийняла 26 березня 1992 року Закон України «Про

війська внутрішньої та конвойної охорони», яким звела функції цього військового формування до конвойних та охоронних, але і передбачила завдання з подання допомоги міліції в охороні громадського порядку [22]. В ході обговорення законопроекту парламентарії пропонували лишити назву «внутрішні війська» з огляду на історичні традиції, проте ця пропозиція не знайшла підтримки [21].

До Закону України «Про Національну гвардію України» двічі вносились незначні зміни, зокрема 19 травня 1992 року було змінено завдання з охорони посольств України в іноземних державах на охорону дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України [23] і 26 січня 1993 року додане завдання з участі в охороні громадського порядку [24] (одночасно з цим постановою Верховної Ради України відповідні зміни [25] були внесені до Положення про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України). Надання Нацгвардії повноважень з участі в охороні громадського порядку здійснювалось в умовах розгулу організованої злочинності та була компромісом проти ідеї спрямування військовослужбовців ЗСУ на патрулювання вулиць [26].

20 січня 1995 року Президент України Кучма Л.Д. Указом «Про підпорядкування окремих підрозділів Національної гвардії України Міністерству внутрішніх справ України», виданим з позначкою «Опублікуванню не підлягає», передав у підпорядкування МВС України оперативні та спеціальні моторизовані частини міліції разом з озброєнням, бойовою технікою і військовими містечками, які були передані Національній гвардії України у грудні 1991 року зі складу внутрішніх військ і в квітні 1994 року зі складу військ внутрішньої та конвойної охорони [27], внаслідок чого НГУ втратила десять тисяч штатних одиниць [28]. А. Луньков та Л. Харахаліль відзначають: «Указ [...] стосувався практично всіх колишніх частин внутрішніх військ (за винятком підрозділів 1-ї та 5-ї дивізій НГУ), які згідно з Указом, ухваленим Президентом України 30 серпня 1991 року, стали Республіканською гвардією, а згодом Національною гвардією України. У складі Національної гвардії у 1995 році

залишилися Львівська (західна) дивізія, Чугуївська дивізія, підрозділи Київської дивізії, окрема Кримська бригада, полки забезпечення та навчальні заклади» [29, с. 97].

8 червня 1995 року було укладено Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [30]. На підставі його положень Президент України Кучма Л.Д. 6 жовтня 1995 року видав Указ «Про Національну гвардію України», яким з метою забезпечення Верховним Головнокомандувачем ЗСУ оперативного управління Нацгвардією та ефективного використання її підрозділів у справі захисту суверенітету України, її територіальної цілісності, життя та особистої гідності громадян, їх конституційних прав і свобод від злочинних посягань, зміцнення громадського порядку в населених пунктах підпорядкував Нацгвардію в оперативне управління Президентові України – Верховному Головнокомандувачу ЗСУ [31]. Такий крок Президента України отримав різке несприйняття з боку депутатського корпусу, а президентська законодавча ініціатива щодо узаконення перепідпорядкування НГУ не отримала підтримки; спроба накласти вето на Указ також не була підтримана [32].

31 жовтня 1995 року Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони», змінивши його назву та назву військового формування на Внутрішні війська МВС України, а також наділивши військовослужбовців ВВ МВС України повноваженнями міліції у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю [33]. Після цього до Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» Верховна Рада України ще вісім разів вносила зміни, зокрема пов'язані з розформуванням Нацгвардії та змінами у функціонуванні пенітенціарної системи.

28 липня 1998 року народний депутат України Кожин Б.Б. подав до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України"» (реєстраційний № 2001), яким

пропонувалось викласти закон у новій редакції, зокрема підпорядкувавши НГУ Президенту України та залишивши за Верховною Радою України лише повноваження затверджувати загальну структуру та чисельність Нацгвардії за поданням Президента України. Законопроект не розглядався в парламенті [34].

15 липня 1999 року Верховна Рада України схвалила Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, якою зокрема передбачалось подати до 2001 року проект Закону України «Про Національну гвардію України» в новій редакції [35].

17 грудня 1999 року Президент України Кучма Л.Д. подав до Верховної Ради України проект Закону України «Про розформування Національної гвардії України» (реєстраційний № 4218), яким пропонувалось розформувати НГУ, передати окремі з'єднання і частини НГУ до ВВ МВС України та передати функції з охорони дипломатичних і консульських представництв МВС України. Відповідно до інформації з картки законопроекту на вебсайті Верховної Ради України 24 грудня 1999 року доручено врахувати цей законопроект в іншому проекті [36]. Таким проектом є законопроект від 22 грудня 1999 року з ідентичною назвою (реєстраційний № 4218-д), ініціатором якого виступив народний депутат України Крючков Г.К. Від президентського законопроекту він відрізнявся тим, що пропонував передачу особового складу, військової техніки, озброєння, фондів та іншого майна окремих з'єднань і частин НГУ до ВВ МВС України та ЗСУ, відповідний перерозподіл бюджетних асигнувань, а також включав перелік нормативно-правових актів, які втрачають чинність [37]. Необхідність розформування НГУ обґрунтовувалась тим, що військове формування вже відіграло свою роль в державотворенні і на момент обговорення лише дублювало повноваження інших структур [38].

В день реєстрації законопроекту № 4218 Президент України Кучма Л.Д., не чекаючи на рішення парламенту, видав Указ «Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань» з позначкою «Опублікуванню не підлягає», яким фактично розформував Нацгвардію, визначивши, до яких структур передати підрозділи — Міністерства

оборони України, або до ВВ МВС України. Відповідно до Указу загальна штатна чисельність НГУ становила 27766 посад, списочна — 20741 осіб [39].

Під час обговорення законопроекту №4218-д 11 січня 2000 року в парламенті народні депутати України аргументували необхідність розформування НГУ тим, що військове формування дублювало ВВ МВС України та ЗСУ. Народний депутат України Коліушко І.Б. вказував на недоцільність розформування: «Якщо в Національній гвардії є якісь непорядки, то чи не простіше просто навести там порядок? Якщо вона була підпорядкована не тому, то чи не простіше підпорядкувати її тому, кому треба підпорядкувати? Не можемо ж ми кожного року під якісь поточні проблеми створювати Національну гвардію, потім її ліквідовувати». Народний депутат Крючков Г.К. у відповідь зазначив, що «Національної гвардії вже немає, і саме з цих мотивів Президент вніс законопроект. Він уже ліквідував цю структуру — Національну гвардію. Я не розумію, чому пропрезидентська більшість не підтримує свого Президента» [40].

Тим не менше, Верховна Рада України прийняла цей законопроект за основу (238 голосів «За») та в цілому (255 голосів «За») з поправкою з голосу щодо незмінності чисельності ВВ МВС України та ЗСУ [40]. Закон «Про розформування Національної гвардії України» набрав чинності 1 лютого 2000 року [41].

У подальшому, 21 грудня 2000 року парламент прийняв Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про розформування Національної гвардії України"» [42], який КМУ подав до парламенту 29 червня 2000 року (реєстраційний № 5421) [43]. Законопроект Верховна Рада України прийняла без обговорення і одразу за основу (313 голосів «За») та в цілому (240 голосів «За») [44]. Закон вилучив згадування НГУ з законів України та постанов Верховної Ради України, а також доповнив перелік функцій ВВ МВС України охороною дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України в Законі України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України»

[42]. На розгляді також перебував альтернативний законопроект (реєстраційний № 5421-1), ініціаторами якого стали народні депутати України Зубов В.С. та Сацюк В.М., проте зміст його невідомий [45].

18 серпня 2003 року Президент України Кучма Л.Д. видав Указ «Про питання щодо перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування», який зокрема передбачав створення Комісії з перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування, а також містив декілька доручень КМУ, серед яких варто виокремити такі:

- забезпечити передачу Державному департаменту України з питань виконання покарань функцій внутрішніх військ з конвоювання осіб, яких тримають під вартою, підсудних, засуджених до позбавлення волі та з охорони їх під час судових засідань;

- завершити перетворення внутрішніх військ у невійськове формування до кінця 2004 року [46] (в подальшому цей строк було продовжено до кінця 2005 року [47]).

3 листопада 2005 року дію цього Указу зупинив Президент України Ющенко В.А. на строк до прийняття Верховною Радою України законодавчого акта з цього питання [48].

1.2. Законодавчі ініціативи щодо відновлення Національної гвардії України до 2014 року

Після розформування Національної гвардії України в українському парламенті були неодноразові спроби її відновлення в тому чи інакшому вигляді.

У Верховній Раді України IV скликання за президентства Ющенка В.А. народні депутати України зареєстрували три законопроекти — основний № 7716 від 22 червня 2005 року «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України», ініціаторами якого були Кульчинський М.Г. та Качур П.С. [49], а також два альтернативних — № 7716-1 від 8 липня 2005 року «Про

Республіканську гвардію України», ініціатором якого був Лук'яненко Л.Г. [50], та № 7716-2 від 23 грудня 2005 року «Про Національну гвардію України», ініціатором якого був Гірник Є.О. [51].

Законопроект № 7716 його ініціатори внесли на розгляд парламенту 22 червня 2005 року, після чого ще двічі вносили законопроекти на його заміну 2 та 28 листопада 2005 року. Ключовою ідеєю всіх трьох редакцій законопроекту є фактично перейменування ВВ МВС України на Національну гвардію МВС України, а також незначне розширення функцій [49]. Щодо цього слушні зауваження містяться у висновку ГНЕУ на останню редакцію законопроекту: «Головна відмінність Національної гвардії МВС України від внутрішніх військ МВС України полягає у новій назві та дещо штучному наділенні нової структури низкою нових функцій, виконання яких прямо не визначене в законодавстві як функції інших військових формувань» [52]. У пояснювальних записках цього законопроекту зазначено, що його прийняття зокрема «дасть змогу вступу цьому формуванню до Асоціації сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря в статусі військової установи (FIER)» [53; 54; 55].

Альтернативний законопроект № 7716-1 від 8 липня 2005 року «Про Республіканську гвардію України» ключовою ідеєю також мав фактично перейменування ВВ МВС України на Республіканську гвардію України з хаотичною зміною функцій та перепідпорядкування Президенту України. ГНЕУ у висновку на цей законопроект зокрема звертає увагу на «повну відсутність положень щодо будь-якого контролю за цим формуванням з боку інших органів держави, крім Президента України, що є прямим порушенням як Конституції України», а також те, що законопроект «взагалі не врегульовує цілу низку правових відносин» та «складається із безсистемно викладених, суперечливих, неузгоджених між собою положень, викладених без дотримання правил та методики роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України» [56].

Альтернативний законопроект № 7716-2 «Про Національну гвардію України» його ініціатор вніс на розгляд парламенту 23 грудня 2005 року, після

чого вніс законопроект на його заміну 16 березня 2006 року [51]. У першій редакції він фактично є компіляцією законопроектів №№ 7716 та 7716-1 і, як слідує з висновку ГНЕУ, містить переважно ті ж недоліки [57]. У законопроекті, внесеному на заміну, частину недоліків усунуто, але основні проблеми лишилися.

Жоден із цих законопроектів не був розглянутий парламентом.

У Верховній Раді України V скликання за президентства Ющенка В.А. зареєстровано один законопроект № 2484 від 6 листопада 2006 року «Про Національну гвардію України», ініціатором якого був народний депутат України Гірник Є.О. У картці законопроекту на вебсайті Верховної Ради України відсутній його текст та інші супровідні і пов'язані з ним документи. Законопроект не був розглянутий парламентом [58].

Найближчою до відновлення НГУ була спроба Президента України Ющенка В.А. провести через Верховну Раду України VI скликання законопроект № 1317 від 10 січня 2008 року «Про Національну гвардію України», ініціатором якого виступив він сам [59].

Появі цього законопроекту передував жорсткий конфлікт Президента України Ющенка В.А. та Міністра внутрішніх справ України Цушка В.П., одним з найбільш резонансних моментів якого стала спроба штурму 24 травня 2007 року підпорядкованими Цушку В.П. підрозділами міліції «Беркут» будівлі ГПУ, охорону якої здійснювало УДО, підпорядковане Ющенку В.А. Штурм здійснювався в умовах, коли Президент України вкотре звільнив Піскуна С.М. з посади Генпрокурора та призначив Шемчука В.В. на посаду в.о. Генпрокурора. Ці звільнення та призначення відмовились визнати в українському парламенті [60], оскільки звільнення Генпрокурора відбулось без отримання згоди на те Верховної Ради України, що суперечить пункту 25 частини першої статті 85, пункту 11 частини першої статті 106 та статті 122 Конституції України в редакції, що діяла на той момент [61]. Президент України звільнив Генпрокурора Піскуна С.М. через нетривалий час після його поновлення на посаді відповідно

до сумнівного судового рішення¹. На нашу думку, в цій ситуації жодна зі сторін не діяла правомірно. Водночас, важко визначити, чиї дії більш небезпечні для держави — сумнівне з точки зору Конституції України [62] звільнення Генпрокурора, чи застосування органів правопорядку для штурму адміністративної будівлі ГПУ. Фоном цього конфлікту була затяжна політична криза 2007 року, яка полягала у протистоянні Президента України з Верховною Радою України та КМУ, під час якої Президент України намагався розпустити Верховну Раду України V скликання та призначити позачергові вибори народних депутатів України.

У подальшому лояльні до Президента України Ющенко В.А. Міністр оборони України Гриценко А.С. та командувач ВВ МВС України Кіхтенко О.Т. повідомили ЗМІ, що незадовго до вищеописаних подій «керівництво МВС видало цілу низку розпоряджень про залучення внутрішніх військ до виконання не властивих їм функцій» [63], а Міністр внутрішніх справ України Цушко В.П. звертався до армії з проханням «передати 11 тис. одиниць стрілецької зброї і десятки мільйонів одиниць боєприпасів» [64]. Ці твердження є показовими, але їх слід сприймати критично з огляду на ангажованість мовців.

25 травня 2007 року, на наступний день після спроби штурму адміністративної будівлі ГПУ, Президент України Ющенко В.А. видав Указ «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України», яким вивів внутрішні війська з підпорядкування Міністра внутрішніх справ України та підпорядкував їх Президенту України. В Указі зазначено, що він прийнятий на виконання частини другої статті 102, пунктів 1 і 17 частини першої, частини третьої статті 106, пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [65]:

1. Відповідно до частини другої статті 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

¹ Рішення стосувалось незаконності попереднього звільнення Піскуна С.М. з посади Генпрокурора.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 106 Конституції України Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави.

3. Відповідно до пункту 17 частини першої статті 106 Конституції України Президент України є Верховним Головнокомандувачем ЗСУ; призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

4. Відповідно до частини третьої статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

5. Відповідно до пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

Ключовими для розуміння правових підстав видання вищезазначеного Указу Президента України є посилання на пункт 17 частини першої статті 106 та пункт 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Здійснивши їх системне тлумачення та застосувавши їх до обставин, за яких було видано вищезазначений Указ Президента України, можна зробити висновок, що правова позиція Президента України полягала в тому, що положення Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», прийнятого 26 березня 1992 року, тобто до набуття чинності Конституцією України, не були чинними в частині підпорядкування внутрішніх військ, як військового формування, Міністерству внутрішніх справ України. Таке тлумачення видається цілком логічним і з огляду на назву вищезазначеного Указу Президента України: «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України». Такий підхід до тлумачення підтверджується заявою радника з юридичних питань Президента України з Миколи Полудьонного: «Якщо президент є головнокомандувачем і відповідає за усі військові формування, то норма закону про те, що внутрішні

війська підлегли міністру внутрішніх справ, не відповідає Конституції. Якщо хтось заперечує — нехай звертається в Конституційний суд» [66]. Але сам Указ не містив такого детального пояснення, відтак був сприйнятий в умовах політичної кризи як спроба розширення повноважень Президента України та отримання контролю над ВВ МВС України. На жаль, Президент України Ющенко В.А. не звертався до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України».

Директор Центру дослідження армії, конверсії і роззброювання Валентин Бадрак влучно охарактеризував цю спробу Президента України взяти під свій контроль внутрішні війська: «Це нагадує Древній Рим, коли імператор намагався наблизити до себе командира преторіанської гвардії, щоб забезпечити собі спокій і порядок. Цей крок містить якусь загрозу військової сили. Але в можливість застосування цієї сили я не дуже вірю, оскільки в мене викликає сумнів абсолютно беззаперечне виконання вимог президента» [66].

У МВС України повідомили, що не будуть виконувати Указ [67; 68], а ЗМІ повідомили про твердження Секретаріату Президента України, що «Керівники внутрішніх військ висловили свою підтримку президенту і зобов'язалися виконувати його накази як головнокомандувача» [69], а як доказ цьому оглядачі відзначили: «На те, що командувач Внутрішніми військами МВС зараз не контрольований коаліцією, вказує його регулярна поява на нарадах силовиків, які декілька разів на день проводить Ющенко. Це ще більш кидається в очі, враховуючи, що Василь Цушко вирішив ігнорувати подібні зібрання» [70].

Так, того ж дня парламент прийняв постанову Верховної Ради України «Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року "Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України" і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року "Питання забезпечення державної охорони" та "Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України"», якою

зокрема визнав вищезазначений Указ Президента України таким, що не тягне за собою юридичних наслідків і не підлягає виконанню, а також доручив КМУ забезпечити зокрема неухильне виконання Міністерством внутрішніх справ України Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України». Крім того, Верховна Рада України постановила командувачу внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України Кіхтенку О.Т. взяти до уваги, що використання відповідних підрозділів внутрішніх військ для виконання будь-яких завдань здійснюється лише за наказом Міністра внутрішніх справ України чи за погодженням з ним [71]. Як бачимо, Верховна Рада України проігнорувала позицію Президента України про суперечність окремих положень Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» Конституції України.

Також Верховна Рада України постановила звернути увагу Президента України на вимоги Конституції України щодо регулювання виключно законами питань організації і порядку діяльності утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, а також на невідворотність настання юридичної відповідальності за віддання явно злочинних розпоряджень чи наказів [71]. Таким чином, правова позиція українського парламенту полягала у відсилці до, здавалося б, пункту 22 частини першої статті 85 (до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій СБУ, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України) чи пункту 17 частини першої статті 92 (виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації ЗСУ і забезпечення громадського порядку) Конституції України. Водночас, жоден з цих пунктів не вказує на те, що виключно законами України або виключно до повноважень Верховної Ради України належить визначення підпорядкування військових формувань. Це питання не належить до загальної структури, чисельності та визначення функцій, а також не є визначенням основ організації ЗСУ. Відтак, правова позиція Верховної Ради України видається безпідставною.

Ця ситуація демонструє потенційну проблематичність існування законодавства, прийнятого до набуття чинності Конституцією України. В цілому, формулювання пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України створює ситуацію юридичної невизначеності і могло бути виправданим лише нетривалий час. Тим не менше, ця проблема є актуальною досі — навіть після 24 років після набуття чинності Конституцією України законодавство України включає закони та навіть три кодекси — Кодекс законів про працю України, Житловий кодекс Української РСР та Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийняті ще до набуття чинності Конституцією України і навіть до проголошення незалежності України.

Прийнята українським парламентом 25 травня 2007 року постанова справила на Президента України Ющенка В.А. враження і вже наступного дня, 26 травня 2008 року, він видав Указ «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 25 травня 2007 року № 474», яким також доручив КМУ підготувати та подати для внесення Президентом України як невідкладного законопроект про організацію, порядок діяльності та функції внутрішніх військ [72]. Враховуючи політичне протистояння, це доручення не було виконане. Після цього активна фаза протистояння щодо підпорядкування ВВ МВС України завершилась. Цушко В.П. обіймав посаду Міністра внутрішніх справ України до 18 грудня 2007 року, коли його замінив Луценко Ю.В.

Тим не менше, після початку роботи Верховної Ради України VI скликання та прийняття 28 грудня 2007 року Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» Президент України Ющенко В.А. після новорічних та різдвяних свят 10 січня 2008 року вніс на розгляд українського парламенту законопроект № 1317 «Про Національну гвардію України», хоча Міністром внутрішніх справ України і став близький соратник Президента України Луценко Ю.В.

У картці законопроекту на вебсайті Верховної Ради України відсутній його текст та інші супровідні і пов'язані з ним документи. Водночас, текст законопроекту зберігся в інших джерелах. Так, цей законопроект не

відрізняється суттєво від попередніх спроб законодавців — Національна гвардія України мала бути створена на базі ВВ МВС України без суттєвих змін функціоналу, але з підпорядкуванням напрямку Президенту України [73].

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, який був визначений головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду цього законопроекту, 23 січня 2008 року розглянув законопроект та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду законопроекту в першому читанні відхилити його. На виконання цього рішення Голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Гриценко А.С. того ж дня подав до Верховної Ради України проект постанови «Про відхилення проекту Закону України про Національну гвардію України» [74]. За словами Гриценка А.С., «комітет двічі розглядав це питання. На жодному із засідань не було віддано жодного голосу "за". Жодний із членів комітету, а представлені всі фракції, не проголосував "за"». Законопроект був розглянутий парламентом 8 квітня 2008 року в першому читанні, проте не отримав необхідної кількості голосів. Співдоповідаючи цей законопроект на пленарному засіданні парламенту, Гриценко А.С. першою причиною рекомендації Комітету назвав те, що законопроект «суперечить Конституції, статті 17, оскільки створюється військове формування, яке згідно згаданої статті Конституції не має права обмежувати права і свободи людей». На це також звернув увагу у своєму виступі народний депутат України Матвеев В.Г., перший заступник голови депутатської фракції Комуністичної партії України: «Йде мова про чергову спробу подальшого узурпування влади. Тому запропонований законопроект не можна підтримувати і, перш за все, чому? Законопроектом пропонується надати Національній гвардії статус військового формування. А як же бути тоді з положеннями статті 17 Конституції України?» [75].

Така критика з боку народних депутатів України є слушною, але не послідовною, оскільки ВВ МВС України на той час за всіма ознаками були так само військовим формуванням з правоохоронними функціями. Зрозуміло, що така риторика є елементом політичної боротьби і спрямована не стільки на

дотримання положень статті 17 Конституції України, скільки на спротив розширенню повноважень Президента України.

Єдиним, хто голосував «проти» [76; 77] з неформально пропрезидентської депутатської фракції Блоку «Наша Україна — Народна Самооборона»² був Гриценко А.С., обраний за списком цього ж блоку по багатомандатному загальнодержавному округу з порядковим номером у списку 4. Провал президентського законопроекту можна пояснити не тільки парламентським спротивом розширенню повноважень Президента України, а й персональною образою Гриценка А.С., який, будучи однією з топ-фігур Блоку «Наша Україна — Народна Самооборона» та однойменної депутатської фракції, а також відданим багаторічним соратником Президента України Ющенка В.А., явно був ображений тим, що 18 грудня 2007 року його на посаді Міністра оборони України в новому складі уряду замінив Єхануров Ю.І., що стало несподіванкою як для оглядачів, так і для депутатського корпусу [78]. Будучи ображеним [79; 80; 81; 82], Гриценко А.С. доклав зусиль як Голова парламентського комітету, який був визначений головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду президентського законопроекту, для неуспішного проходження законопроекту у Верховній Раді України.

За часів президентства Януковича В.Ф. не було значимих спроб перепідпорядкування ВВ МВС України. Це можна пояснити тим, що з огляду на монолітність влади Януковича В.Ф. та Партії регіонів, сумнівне рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [83], а також підконтрольність Президенту України Міністра внутрішніх справ України (як

² Повна назва: «Блок "НАША УКРАЇНА – НАРОДНА САМООБОРОНА": Народний Союз "Наша Україна", Політична партія "Вперед, Україно!", Народний Рух України, Українська Народна Партія, Українська республіканська партія "Собор", Партія Християнсько-Демократичний Союз, Європейська партія України, Громадянська партія "ПОРА", Партія захисників Вітчизни».

Могильова А.В., так і Захарченка В.Ю.), у правлячого режиму не було жодної потреби у зміні status quo. Весь силовий блок держави перебував під повним контролем Януковича В.Ф. та Партії регіонів, яка була основою його впливу в парламенті. У подальшому саме внаслідок дій силового блоку держави — міліції, зокрема підрозділів «Беркут», та військовослужбовців ВВ МВС України і меншою мірою СБУ, сталась Революція Гідності та її криваві події. Одним з наслідків Революції Гідності стало створення Нацгвардії на базі ВВ МВС України.

В цілому можна оцінити всі спроби створення Національної гвардії України чи подібних за назвою військових формувань у 2000–2014 роках як намагання змінити підпорядкування української жандармерії. Будь-які супутні ідеї щодо звуження чи розширення функціонального призначення є не більше ніж малозначимими деталями політичного процесу. Саме політико-правовий вимір та політична боротьба за вплив є визначальними для усіх вищезазначених законопроектів. Українська жандармерія не розглядалась політиками та державними управліннями як елемент, що виконує важливі для держави функції. Спроби реформування не ґрунтувались на якому-небудь стратегічному баченні, про що зокрема свідчить вкрай низька якість досліджених законопроектів.

1.3. Створення Національної гвардії України у 2014 році

5 серпня 2013 року, менше ніж за 4 місяці до початку Революції Гідності, група народних депутатів України VIII скликання: Оробець Л.Ю., Москаль Г.Г., Головка М.Й., Парубій А.В., Павленко Р.М. та Чумак В.В., подали до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях)» (реєстраційний № 3048), яким зокрема пропонувалось у Законі України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» вилучити з функцій ВВ МВС України участь в охороні громадського порядку та

забезпеченні громадської безпеки під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших мирних зібрань [84]. Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту ці зміни обумовлені положеннями частини четвертої статті 17 Конституції України [85]. ГНЕУ у висновку від 24 лютого 2014 року на законопроект про це зазначає, що «правовий статус внутрішніх військ МВС сьогодні не відповідає вимогам статті 17 Конституції України щодо заборони використання військових формувань для обмеження прав і свобод громадян» [86]. Верховна Рада України розглянула законопроект в першому читанні 15 травня 2014 року, проте голосів для прийняття його за основу не вистачило.

Тим не менше, ВВ МВС України спільно з підрозділами міліції «Беркут» брали активну участь у подіях Революції Гідності, що коротко описано у Заяві Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року:

Протягом трьох місяців в Україні правоохоронні органи за наказом вищих посадових осіб держави неправомірно застосовували заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та зброю до учасників мирних акцій у м. Києві та інших містах України. Системними стали перевищення їх посадовими особами влади та посадових повноважень, а також вчинення інших тяжких та особливо тяжких злочинів, які призвели до вбивства понад 100 громадян України та інших держав, поранення та каліцтва більше 2000 осіб, понад 500 з яких перебувають у тяжкому стані, застосування щодо мирних громадян катування (незаконного затримання та тримання роздягненими догола при температурі повітря нижче 15°C, застосування водометів проти учасників мирних акцій протестів при температурі повітря нижче 10°C, нанесення тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості тощо). Характерною ознакою в цей період стало викрадення та зникнення людей, насильницьке та протизаконне позбавлення їх волі, насильницький вивіз у

безлюдні місця з метою катування та вбивства, безпідставне тюремне ув'язнення великої кількості людей у різних містах України, їх жорстоке побиття, протиправне знищення майна учасників мирних акцій (житла, автомобілів тощо) [87].

Саме такі дії, в яких брали участь військовослужбовці ВВ МВС України, призвели до дискредитації військового формування в очах громадян та в умовах збройної агресії Російської Федерації потребували його перезавантаження.

11 березня 2014 року народний депутат України VII скликання Турчинов О.В. (обраний по багатомандатному загальнодержавному округу, політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», на той час — позафракційний, Голова Верховної Ради України, виконуючий обов'язки Президента України) подав до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393) [88].

Є сумнів у тому, що саме Турчинов О.В. був безпосереднім автором цього законопроекту — народний депутат України Сиротюк Ю.М. під час обговорення цього законопроекту та свого альтернативного законопроекту № 4393-1 на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони відзначив, що основний законопроект готувався «на базі Міністерства внутрішніх справ», «Турчинов розробляє законопроект з міністерством» і «Аваков презентував цей законопроект» [89, с. 30, 32], інші народні депутати України в ході обговорення неодноразово, свідомо чи несвідомо обмовляючись, називали основний законопроект «урядовим», а головуєчий на засіданні Литвин В.М., підсумовуючи результати обговорення, прямо вказав: «Підтримати законопроект перший. Ну будемо називати "урядовий"» [89, с. 49]. Аваков А.Б. на той момент був народним депутатом України VII скликання, (обраний по багатомандатному загальнодержавному округу, політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», на той час — член Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, повноваження народного депутата України припинені 17 березня 2014 року) та Міністром внутрішніх справ України, і разом

з депутатською фракцією Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», до якої до обрання Головою Верховної Ради України належав і Турчинов О.В., входив до тодішньої неформальної правлячої більшості, що сформувалась після перемоги Революції Гідності. Таким чином, можна з високою імовірністю допускати, що Турчинов О.В. виступив ініціатором законопроекту № 4393, розробленого МВС України. Така практика поширена в депутатському корпусі та серед представників виконавчої гілки влади, оскільки дозволяє оминати складу, тривалу та не завжди успішну процедуру узгодження законопроектів, якщо суб'єктом законодавчої ініціативи буде КМУ.

Законопроектом передбачено створення НГУ на базі ВВ МВС України та в структурі МВС України, командувач НГУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. ГНЕУ зазначає у висновку на законопроект: «Крім правоохоронних функцій, які переходять новому військовому формуванню "у спадщину" від внутрішніх військ МВС України, на НГ пропонується покласти виконання низки інших функцій. Так, НГ має у взаємодії з правоохоронними органами брати участь у забезпеченні державної безпеки і захисті державного кордону, припиненні терористичної діяльності, а також у діяльності зі знешкодження незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій» [90].

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено: «У рамках Договору про звичайні збройні сили в Європі та пов'язаних з ним угод Національну гвардію України необхідно розглядати як формування, що утворене і структурно організоване для здійснення в мирний час функцій забезпечення саме внутрішньої безпеки». Також відзначається, що за характером діяльності НГУ є допоміжною, але і «здатна самостійно виконувати службово-бойові завдання тривалий час в умовах відриву від пунктів постійної дислокації за рахунок наявності власних підрозділів забезпечення та заздалегідь створених запасів матеріально-технічних засобів» [91].

ГНЕУ у висновку також вказує: «Не зовсім чітко визначенні відносини Командувача НГ з Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, якій здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави — Президентом України (див. статтю 106 Конституції України) та Міністром внутрішніх справ України, який здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво НГ. Так, незрозуміло, кому підпорядковується і чиї саме накази має виконувати Командувач НГ – Президента України чи Міністра внутрішніх справ. Адже про підпорядкування Командувача НГ будь-кому з цих осіб у проекті не йдеться». Крім того, ГНЕУ відзначає, що «дещо сумнівним вбачається надання ГН³ можливості виконувати певні функції лише за наявності тих чи інших умов», зокрема, окремі функції НГУ отримує лише при введенні надзвичайного стану, інші — лише при введенні воєнного стану. «Таким чином встановлюються певні гарантії недопущення неправомірного використання НГ для обмеження прав і свобод громадян. Разом з тим це значно обмежує можливість оперативного реагування НГ на виклики національній безпеці України». Узагальнюючий висновок ГНЕУ: «за результатами розгляду в першому читанні законопроект може бути взятий за основу з урахуванням висловлених пропозицій і зауважень» [90].

12 березня 2014 року, наступного дня після реєстрації основного законопроекту, народний депутат України VII скликання Сиротюк Ю.М. (обраний по багатомандатному загальнодержавному округу, політична партія Всеукраїнське об'єднання «Свобода», на той час — член Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони) подав до Верховної Ради України альтернативний законопроект «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393-1) [92].

Ключовими відмінностями альтернативного законопроекту від основного є те, що він передбачає знаходження Національної гвардії України не в структурі МВС України, а в підпорядкуванні Верховної Ради України, а також визначення

³ У висновку явно описка і мова йде про НГ — Національну гвардію.

Національної гвардії України не як військового формування з правоохоронними функціями, а як правоохоронного органу спеціального призначення.

У картці законопроекту № 4393-1 на вебсайті Верховної Ради України відсутня інформація про висновок ГНЕУ на цей законопроект [92].

Протягом 12 березня 2014 року законопроект отримав дві резолюції керівництва Верховної Ради України, в результаті чого головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду законопроекту № 4393 було визначено Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Водночас, є низка свідчень на користь того, що початково головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду законопроекту № 4393 був визначений, як і належить за чинним на той момент законодавством України, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Так, у картці проходження законопроекту № 4393 на вебсайті ligazakon.net зафіксовано і лишився без змін початково визначений головний комітет — Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони [93].

Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією на своєму засіданні 12 березня 2014 року, яке було заплановано на 13:00 [89, с. 4], розглянув законопроекти №№ 4393 та 4393-1 і затвердив експертні висновки щодо їхньої відповідності вимогам антикорупційного законодавства [94].

У ході обговорення законопроектів на засіданні Комітету народні депутати України висловили зауваження щодо недоцільності фактично перейменування ВВ МВС України на Національну гвардію України з певним розширенням повноважень, щодо невідповідності ідеї військового формування з правоохоронними функціями статті 17 Конституції України, необхідності виведення НГУ з підпорядкування МВС України та підпорядкування її Верховній Раді України, а також відзначили, що законодавча ініціатива спрямована суто на перейменування структури, що дискредитувала себе.

Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією за результатами розгляду експертного висновку щодо відповідності законопроекту № 4393 вимогам антикорупційного законодавства 12 березня 2014 року ухвалив рішення:

- названий проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства;

- рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні названого проекту акта та проекту Закону України про Національну гвардію України (реєстр. № 4393-1), поданого народним депутатом України Сиротюком Ю.М., доручити головному комітетові з підготовки і попереднього розгляду цих законопроектів підготувати єдиний проект акта [94].

Головним аргументом на користь того, що початково керівництво парламенту визначило головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду законопроекту № 4393 є те, що Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони встиг підготувати і попередньо розглянути законопроект № 4393 як головний комітет, про що свідчить протокол засідання Комітету від 12 березня 2014 року [95, с. 2].

Перед доповіддю законопроекту № 4393 на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Голова Комітету Литвин В.В. зазначив, що є прохання керівництва парламенту «в силу різних обставин і причин» розглянути це питання на пленарному засіданні наступного дня та прийняти його остаточно [89, с. 10].

Під час обговорення законопроекту № 4393 народні депутати України висловили зауваження щодо недоцільності фактично перейменування ВВ МВС України на Національну гвардію України з певним розширенням повноважень, щодо невідповідності ідеї військового формування з правоохоронними функціями статті 17 Конституції України, відсутності фінансово-економічного обґрунтування, необхідності виведення НГУ з підпорядкування МВС України та підпорядкування її Верховній Раді України або Президенту України, а також

передачі невластивих повноважень з охорони та конвоювання іншим структурам.

За результатами розгляду основного та альтернативного законопроектів Комітет ухвалив такий висновок:

1. Підтримати зазначені законопроекти і рекомендувати Верховній Раді України розглянути їх на пленарному засіданні, прийнявши законопроект реєстр. № 4393 у першому читанні за основу.

2. За умови урахування зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а також концептуальних позицій законопроекту реєстр. № 4393-1 щодо функціонування Національної гвардії України як окремої структури, підпорядкування її Президенту України, призначення на посади та зняття з посади Командувача Національної гвардії України Верховною Радою України за поданням Президента України, визначення її основними завданнями захист конституційного ладу України від насильницьких спроб його зміни і захист територіальної цілісності держави, вилучення зазначеної в законопроекті чисельності Національної гвардії України, яка має затверджуватися окремо, рекомендувати Верховній Раді України прийняти його в цілому.

3. Співдоговідачем на засіданні Верховної Ради України при розгляді зазначених законопроектів доручити виступити народному депутату України – голові підкомітету Комітету Кузьмуку Олександрові Івановичу [89, с. 6].

Того ж дня Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності розглянув законопроекти №№ 4393 та 4393-1. При цьому, як слідує з протоколу засідання цього Комітету, цей Комітет зазначений як не головний щодо законопроекту № 4393 і як головний щодо законопроекту № 4393-1 [96, с. 2, 10, 11].

Щодо законопроекту № 4393 Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності ухвалив рекомендувати Верховній Раді України прийняти зазначений законопроект у першому читанні за основу з подальшим його доопрацюванням при підготовці до другого читання

[96, с. 10]. Щодо законопроекту № 4393-1 Комітет ухвалив рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні відхилити зазначений законопроект, врахувавши окремі його положення при підготовці до другого читання законопроекту № 4393 [96, с. 11]. Як слідує з листа Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 16 квітня 2020 року, в архівній справі законопроекту № 4393 відсутні проект постанови, підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, а також стенограма засідання Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності 12 березня 2014 року [97, с. 2].

На підставі вищевикладеного можна з дуже високим рівнем впевненості стверджувати, що початково головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду законопроекту № 4393 був визначений Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.

Офіційно невідомо, якою була причина одержання повторної резолюції керівництва парламенту та визначення для законопроекту № 4393 головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Водночас, можна висловити декілька припущень щодо можливої причини такого рішення. Так, керівництво Верховної Ради України могло не влаштувати рішення Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони щодо законопроекту № 4393, яке створювало підґрунтя для тривалого доопрацювання законопроекту та зміну його концептуальних положень. У випадку доопрацювання законопроекту або підготовки його до розгляду в другому читанні значний вплив на формування кінцевого тексту та порівняльної таблиці, як це традиційно склалось, має Голова комітету, який готує законопроект. У випадку з Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Головою був народний депутат Литвин В.М., для характеристики якого на момент розгляду законопроекту № 4393 достатньо зазначити, що він входить до числа народних депутатів України, які голосували

за так звані «диктаторські закони 16 січня 2014 року», зокрема основного з них — законопроєкту «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» (реєстраційний № 3879 від 14 січня 2014 року), хоча, в подальшому і направив до Голови Верховної Ради України заяву з проханням вважати результатом його голосування — «Не голосував» [98], що не змінює суті, а є лише політичним трюком. Головою Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності був народний депутат України Кожем'якін А.А., обраний по багатомандатному загальнодержавному округу, політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», який разом з депутатською фракцією Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», входив до тодішньої неформальної правлячої більшості, що сформувалась після перемоги Революції Гідності. Таким чином, Кожем'якін А.А. був набагато більш «зручною» фігурою для прийняття необхідної для Голови Верховної Ради України редакції законопроєкту № 4393, автором якої він же і був, аніж Литвин В.М., який належав до протилежного політичного табору. Також, можливим негативним актором міг бути обраний співдоповідач законопроєкту № 4393 — Голова підкомітету з питань воєнної безпеки та оборони Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Кузьмук О.І., обраний по багатомандатному загальнодержавному округу, Партія регіонів, який уособлював владу Януковича В.Ф. та Партії регіонів. У цілому, такий хід подій вкотре демонструє високий рівень політизації питання функціонування військових формувань з правоохоронними функціями.

Одночасно з цим законопроєктом Верховна Рада України розглянула супутню законодавчу ініціативу, яка стосувалась внесення змін до законодавства у зв'язку зі створенням Нацгвардії. Так, 11 березня 2014 року народний депутат України Турчинов О.В. подав до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (реєстраційний № 4394) [99]. З огляду на те, що це законопроєкт отримав наступний порядковий

номер після законопроекту № 4393, можна зробити висновок, що ці законопроекти були подані до Верховної Ради України одночасно.

Законопроект № 4394 передбачав внесення змін до низки законів України⁴. Зміни стосувались суто заміни згадок ВВ МВС України на НГУ, а також вилучення регулювання чисельності військовослужбовців із Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» та доповненням складу Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при СБУ командувачем НГУ. Такий зміст законопроекту дозволяє розглядати його як технічний, оскільки він містить в основному механічну заміну слів, відтак не зрозуміло, чому його зміст не був викладений окремим розділом у законопроекті № 4393.

Законопроект № 4393-1, який був альтернативним до законопроекту № 4393, передбачав внесення змін до законодавства України, тоді як концепція народного депутата України Турчинова О.В. полягала в окремих законопроектах для первинного законодавчого акту та внесення змін до деяких законодавчих актів України. Підхід народного депутата України Сиротюка Ю.М. видається більш логічним з позицій законопроекткування та проходження законопроектів у парламенті.

Пояснювальна записка до законопроекту № 4394 в цілому не несе особливого смислового навантаження, а виглядає як суто формальний документ, який не особливо ретельно готувався [100]. На користь цього, а також гіпотези про те, що законопроекти №№ 4393 та 4394 були підготовлені МВС України, свідчить і формулювання першого ж речення пояснювальної записки: «Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (далі — проект Закону України) розроблений Міністерством внутрішніх справ

⁴ Зміни передбачались до таких законів України: Кримінального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України, законів України «Про міліцію», «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», «Про Стройовий статут Збройних Сил України», «Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про державні нагороди України», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про дорожній рух», «Про боротьбу з тероризмом».

України з власної ініціативи та у зв'язку з розробленням проекту Закону України "Про Національну гвардію України"», а також пункту «Позиція заінтересованих органів»: «Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" надсилається на погодження та проведення правової експертизи до Міністерства юстиції».

Головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду законопроекту № 4394, як і у випадку із законопроектом № 4393, мав бути Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.

Тим не менше, законопроект № 4394 не повторив долю законопроекту № 4393, хоч вони і були зареєстровані одночасно, та, як слідує з аналізу даних таблиці № 3, отримав одну резолюцію керівництва, відповідно до якої головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду було визначено Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Додатковим доказом на користь того, що законопроекти №№ 4393 та 4394 отримали різні за змістом перші резолюції керівництва, є та обставина, що Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони розглянув ці законопроекти на одному засіданні і законопроект № 4393 Комітет розглянув, як головний з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, а щодо законопроекту № 4394 ухвалив наступне [95, с. 2, 3]:

1. Рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні прийняти проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України за основу з урахуванням необхідності його доповнення на виконання зауважень і пропозицій до законопроекту реєстр. № 4393.

2. Про прийняте рішення поінформувати головний комітет з опрацювання вказаного законопроекту.

Після розгляду законопроектів №№ 4393 та 4394 Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, обговоривши, підтримав пропозицію сформувати НГУ як самостійну структуру [95, с. 3].

Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності 12 березня 2014 року розглянув законопроект № 4394 як головний комітет з підготовки і попереднього розгляду законопроектів та ухвалив рекомендувати Верховній Раді України прийняти зазначений законопроект у першому читанні за основу [96, с. 11].

Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією за результатами розгляду експертного висновку щодо відповідності законопроектів № 4393 вимогам антикорупційного законодавства 12 березня 2014 року ухвалив рішення:

- названий проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства;

- рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні названого проекту акта та проекту Закону України про Національну гвардію України (реєстр. № 4393-1), поданого народним депутатом України Сиротюком Ю.М., доручити головному комітетові з підготовки і попереднього розгляду законопроектів за № 4394 підготувати єдиний проект акта [94].

У картці законопроектів № 4394 на вебсайті Верховної Ради України відсутня інформація про висновок ГНЕУ на цей законопроект [99].

Верховна Рада України 13 березня 2014 року розглянула законопроекти №№ 4393 та 4393-1 за 37 хвилин та прийняла законопроект № 4393 за основу і в цілому «з подальшим техніко-юридичним редагуванням профільним комітетом і юридичною службою» [101].

Народний депутат України Оробець Л.Ю. під час обговорення зокрема зазначила: «Національна гвардія — це не орган, який має займатися охороною мирних заходів, цим має займатися адекватна муніципальна поліція» [101].

Також, народні депутати України висловили низку зауважень, які було ухвалено врахувати, зокрема було змінено процедуру призначення командувача НГУ: «Командувач Національної гвардії України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента

України» [102]. Ніхто з депутатського корпусу не звернув уваги на те, що таке розширення повноважень Верховної Ради України суперечить Конституції України, стаття 85 якої містить вичерпний перелік повноважень парламенту.

Законопроект № 4394 було прийнято за основу і в цілому пізніше того ж дня без обговорення [101]. Закони України «Про Національну гвардію України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» набрали чинності 16 березня 2014 року [103; 104].

Закони були прийняті за основу і в цілому, суттєві правки до законопроекту № 4393 були прийняті «з голосу», прийняттю не передувало ґрунтовне обговорення [101].

1.4. Законодавчі ініціативи та зміни до законодавства щодо Національної гвардії України після її створення у 2014 році

Після набрання чинності 16 березня 2014 року Законом України «Про Національну гвардію України» постало питання призначення її командувача. Проект постанови Верховної Ради України «Про призначення С.Полторака на посаду командувача Національної гвардії України» (реєстраційний № 4485) вже 19 березня 2014 року вніс на розгляд українського парламенту народний депутат України, Голова Верховної Ради України, виконуючий обов'язки Президента України Турчинов О.В. [105].

Проект був розглянутий 1 квітня 2014 року без обговорення і не набрав необхідної кількості голосів. Голова Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Кожем'якін А.А. після нерезультативного голосування у виступі зазначив: «Комітет не розглядав цю кандидатуру Полторака Степана Тимофійовича, за умов того, що не прийшов на прохання керівництва комітету міністр внутрішніх справ, на жаль. Але, шановний Олександр Валентинович, ми це питання обговорювали на фракції і сьогодні фракція вирішила наступне: та людина, яка, дійсно, під час цих подій, які були на Майдані, привозила курсантів, стояла проти нас, проти людей, які

вийшли на Майдан, вона не втручалась, коли били автомайданівців під Харківською академією», а також запропонував іншу кандидатуру на посаду командувача НГУ [106].

15 квітня 2014 року вищезазначений проєкт постанови Верховної Ради України повторно розглянув парламент. Фактично без обговорення його вдалось прийняти з третьої спроби (результати трьох голосувань: 216 «За», 223 «За», 235 «За») [105].

Така затримка на майже місяць у призначенні командувача військового формування становить загрозу стабільності та легітимності командування військових формувань, що, в свою чергу, загрожує національній безпеці та обороні. Саме для уникнення таких затримок та деполітизації питання командування ЗСУ та військовими формуваннями Конституція України наділяє Президента України повноваженнями призначати на посади та звільняти з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань (пункт 17 частини першої статті 106). Тобто парламент та КМУ на рівні Конституції України позбавлені впливу на такі кадрові повноваження Президента України.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України призначила Полторака С.Т. Міністром оборони України [107].

Того ж дня, 14 жовтня 2014 року Президент України Порошенко П.О. вніс на розгляд українського парламенту проєкт постанови Верховної Ради України «Про звільнення Полторака С.Т. з посади командувача Національної гвардії України» (реєстраційний № 5163). Проєкт постанови так і не був розглянутий Верховною Радою України VII скликання, повноваження народних депутатів України якої були припинені 27 листопада 2014 року, внаслідок чого проєкт набув статусу відкликаноного та знятого з розгляду [108].

Таким чином, Полторак С.Т. ще тривалий час формально обіймав дві посади — Міністра оборони України та командувача НГУ.

До Закону України «Про Національну гвардію України» за час його існування сім разів було внесено зміни. Шість із них були технічними або не вносили суттєвих змін до функціонування НГУ (закони України № 1697-VII

[109], № 567-VIII [110], № 766-VIII [111], № 2505-VIII [112], № 2581-VIII [113] та 524-IX [114]).

27 січня 2015 року народні депутати України VIII скликання Пашинський С.В. та Вінник І.Ю. внесли на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію"» (реєстраційний № 1848), яким передбачалось низка несуттєвих змін та декілька важливих. Так, пропонувалось, щоб командувач НГУ призначався на посаду та звільнявся з посади Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України, а також включення до складу НГУ танкових, артилерійських військових частин (підрозділів), військових частин (підрозділів) протиповітряної оборони, бойового забезпечення (радіаційного, хімічного і біологічного захисту, інженерного забезпечення) [115]. Таким чином, НГУ перетворювалась би на зменшену версію ЗСУ та посилювала б вплив Міністра внутрішніх справ України, яким на той час був соратник Пашинського С.В. та Вінника І.Ю. — Аваков А.Б. У пояснювальній записці до законопроекту в обґрунтуванні необхідності його прийняття зокрема було зазначено: «Враховуючи обмежений час підготовки та терміновість з яким було прийнято Закон України "Про Національну гвардію України" [...] у його змісті наявні юридико-технічні недоліки, а окремі норми не узгоджуються з іншими, раніше прийнятими Законами України» [116].

Під час обговорення законопроекту в парламенті 3 лютого 2015 року народний депутат України Соболев С.В. відзначив: «Можливо, нам треба розглянути питання передачі Національної гвардії підрозділам Збройних Сил України, оскільки функції і повноваження, озброєння, яке буде в Національній Гвардії, відповідає ключовим параметрам Збройних Сил країни» [117]. Народні депутати України проголосували того ж дня законопроект за основу (299 голосів «За») та в цілому (269 голосів «За») [115]. 24 лютого 2015 року Президент України Порошенко П.О., скориставшись президентським правом відкладального вето, повернув закон із пропозиціями: утриматись від створення у складі НГУ танкових військових частин (підрозділів) та змінити порядок

призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ шляхом наділення виключно Президента України таким правом без жодних погоджень та подань [118]. ГНЕУ у висновку на пропозиції Президента України зазначило, що запропонована Президентом України процедура призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ має бути підтримана, а питання танкових військових частин (підрозділів) у складі НГУ потребує додаткового аналізу, оскільки «у Національній гвардії вже фактично створені танкові частини, що укомплектовані значною кількістю танків і вже успішно виконують бойові завдання у зоні АТО» [119]. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, який був визначений головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду цього законопроекту, 18 березня 2015 року розглянув і підтримав пропозиції Президента України [120]. Пропозиції Президента були озвучені Головою Верховної Ради України та Головою Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності 3 липня 2015 року та на сигнальному голосуванні отримали 185 голосів «За», після чого розгляд було відкладено [121].

23 грудня 2015 року під час розгляду пропозицій Президента України в парламенті Міністр внутрішніх справ України Аваков А.Б. зазначив: «Ми узгодили з Президентом новий проект цього закону, який вже узгоджений і поданий зараз в Верховну Раду для розгляду в комітетах і в залі, який узгоджує всі ті конфлікти, які зараз обговорювалися в залі. Тому я вважаю, було б правильним, якщо б цей... ці пропозиції і цей закон, який зараз розглядається, ми залишили в історії, а согласований законопроект буде внесений в зал сьогодні чи завтра». Після цього за врахування пропозицій Президента України було надано 169 голосів «За» і за подолання вето Президента України — 52 голоси «За», відтак закон набув статусу відхиленого та знятого з розгляду [122].

Єдині значні зміни до Закону України «Про Національну гвардію України» були внесені 24 грудня 2015 року Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України" щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» [123]. Закон було прийнято

швидко: 22 грудня 2015 року Президент України Порошенко П.О. подав на розгляд Верховної Ради України законопроект № 3703 і визначив його невідкладним. Законопроект передбачав зміни щодо порядку охорони, удосконалення структури, уточнення щодо чисельності, визначення повноважень Міністерства оборони України щодо НГУ, тимчасове наділення НГУ повноваженнями з конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, а також встановлення, що командувач НГУ призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняється з посади Президентом України [124]. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, який був визначений головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду цього законопроект, розглянув законопроект 23 грудня 2015 року та рекомендував парламенту за результатами його розгляду в першому читанні прийняти за основу та в цілому з урахуванням однієї правки від Комітету [125]. Саме про цей законопроект згадував Міністр внутрішніх справ України Аваков А.Б. 23 грудня 2015 року. Тим не менше, під час обговорення законопроекту на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності народний депутат України Геращенко А.Ю., який є соратником Міністра внутрішніх справ України Авакова А.Б., зазначив: «Я получил информацию час назад, что будет действительно согласованы многие позиции, об этом высказал Арсен Борисович Аваков, когда был на заседании... Однако тот проект, который внесен у Верховную Раду, который вы представляете, все-таки даже несколько не соответствует тем обсуждениям, которые были. Поэтому я зарегистрировал параллельно законопроект час назад, но хочу сказать следующее, я бы хотел, чтобы снова команда Президента и команда так сказать Премьер-министра нашли [...] иначе просто голосов фракции "Народный фронт" за это не будет» [126]. Законопроект, який згадав Геращенко А.Ю., — це законопроект «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України" (щодо удосконалення організації та порядку діяльності Національної гвардії України)» (реєстраційний № 3723) [127], який

відповідно до картки законопроекту на вебсайті Верховної Ради України зареєстрований 28 грудня 2015 року, хоча документи проекту в картці датовані 24 грудня 2015 року. Втім, законопроект № 3723 слід сприймати як елемент політичної гри задля створення поля компромісу, відтак законопроект не був розглянутий Верховною Радою України і був знятий з розгляду 3 жовтня 2017 року. Вже 24 грудня 2015 року законопроект № 3703 розглянула Верховна Рада України, в ході чого до нього було додатково внесено з голосу низка пропозицій та підтримано за основу та в цілому 248 голосами «За» [128]. Такий процес прийняття законопроектів та внесення до них суттєвих змін під час проходження через парламент демонструє орієнтацію акторів на політичний аспект, аніж на питання конституційності, доцільності, раціональності тощо.

В подальшому, народні депутати України та Президент України неодноразово пропонували внести суттєві зміни до Закону України «Про Національну гвардію України», проте вони не були розглянуті Верховною Радою України.

Висновки до розділу 1

1. Національна гвардія України у 1991 році створювалась за складних обставин — Україна починала становлення як держава і потребувала оборонних структур, військові підрозділи Збройних Сил СРСР на території України не були повністю підконтрольні владі нової держави. Після серпневого путчу (так званого «ГКЧП») у 1991 році особливо актуальним постало питання необхідності власних боєздатних та мотивованих і, що найважливіше, контрольованих військ.

2. Паралельно зі створення Нацгвардії в системі МВС України лишились шматки структури колишніх внутрішніх військ, що отримали назву військ внутрішньої та конвойної охорони, і з часом повернули собі більшість підрозділів, переданих до Нацгвардії, а також стару назву, ставши ВВ МВС України. Одночасно з цим Президент України Кучма Л.Д. в сумнівний спосіб

перепідпорядкував собі НГУ. Поступово все більш очевидним ставало, що НГУ дублює повноваження інших органів, а пряме підпорядкування Президенту України становить відчутні ризики. Відтак, Нацгвардія була розформована у 2000 році, а її підрозділи були розподілені між Міністерством оборони України та ВВ МВС України.

3. Жодне з положень Конституції України не наділяє Верховну Раду України можливістю підпорядкувати собі військові формування або в будь-який спосіб брати участь у процесі призначення їхніх керівників. Виключний перелік повноважень Верховної Ради України визначений у статті 85 Конституції України і не може бути розширений законами. Для уникнення можливих затримок у призначенні на посади керівників військових формувань та деполітизації питання командування ЗСУ та військовими формуваннями Конституція України наділяє Президента України повноваженнями призначати на посади та звільняти з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань (пункт 17 частини першої статті 106).

4. За часів президентства Ющенка В.А. сталась значна політична криза, під час якої Президент України намагався перепідпорядкувати ВВ МВС України собі, проте в цьому випадку в підсумку все залишилось, як було.

5. Під час Революції Гідності у 2013-2014 роках ВВ МВС України відзначились жорстокістю та порушеннями прав людини і були замінені створеною на їхній базі Національною гвардією України. Тим не менше, значних змін щодо функціональних обов'язків не відбулось.

6. Чинний Закон України «Про Національну гвардію України» був прийнятий у 2014 році одразу за основу та в цілому без ґрунтовного обговорення та з правками «з голосу».

7. Генезис військових формувань з правоохоронними функціями (жандармерій) в Україні демонструє постійне прагнення Президента України та Верховної Ради України отримати контроль над такими формуваннями, що йде на шкоду гарантіям прав людини та верховенству права. Гібридність таких військових формувань породжує колізію в питанні визначення підпорядкування

Президенту України чи виконавчій владі. Всі спроби створення Національної гвардії України чи подібних за назвою військових формувань після 2000 та до 2014 років виглядають як намагання змінити підпорядкування української жандармерії. Будь-які супутні ідеї щодо звуження чи розширення функціонального призначення є не більше ніж малозначимими деталями політичного процесу. Саме політико-правовий вимір та політична боротьба за вплив є визначальними для усіх вищезазначених законопроектів. Українська жандармерія не розглядалась політиками та державними управліннями як елемент, що виконує важливі для держави функції. Спроби реформування не ґрунтувались на якому-небудь стратегічному баченні, про що зокрема свідчить вкрай низька якість досліджених законопроектів.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

2.1. Поліцейські (правоохоронні) функції Національної гвардії України

Як у законодавстві України, так і в науковій думці немає однозначності щодо змісту поняття «правоохоронні органи». Мало того, після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» прокуратура була наділена повноваженням зокрема зі здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку (пункт 2 частини першої статті 131-1 Конституції України) [129]. Таким чином, Конституція України оперує двома поняттями, які, здавалось би, описують одне і те саме явище: «правоохоронні органи» (частина третя статті 17) та «органи правопорядку» (частина перша статті 131-1). При цьому, Конституція України не дає явного розуміння, як ці поняття співвідносяться. На правоохоронні органи Конституція України покладає завдання забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (частина третя статті 17), а органи правопорядку, як мінімум, наділені повноваженнями здійснювати негласні та інші слідчі і розшукові дії (частина перша статті 131-1).

Шай Р.Я., описуючи згадки про правоохоронні органи у законодавстві України, приходить до висновку, що законодавець нечітко, суперечливо, а іноді й непослідовно вживає термін «правоохоронні органи» [130, с. 504]. На проблему визначення цього терміну звертають увагу і Мельник М.І. та Хавронюк М.І., відзначаючи, що цей термін «є одним із найуживаніших у праві», а суб'єкти його застосування у нормативно-правових актів «навіть не завжди усвідомлюють, що саме вони хотіли виразити», внаслідок чого «нормативна невизначеність цього поняття часто може призводити до колізій і непорозумінь при застосуванні тих чи інших положень закону». Серед науковців немає єдності навіть щодо широти

цього терміну — до правоохоронних органів відносять як вузький перелік державних органів, іноді додаючи до них громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, так і широкий спектр суб'єктів, що здійснюють правозастосовну практику [131]. Так, Бандурка О.М. до правоохоронних органів зокрема відносить органи юстиції та нотаріат, Нацгвардію, Раду національної безпеки і оборони України, а також адвокатуру [132, с. 8, 9]. З таким підходом складно погодитись, оскільки настільки широке визначення нівелює доцільність у виділенні правоохоронних органів як окремого типу державних органів, особливо враховуючи включення до переліку недержавних структур — адвокатури та частини нотаріату. Разом з тим, як відзначає А. Янчук «наукові погляди на визначення дефініцій "правоохоронні органи", "правоохоронна служба", "правоохоронна діяльність" не знайшли своє відображення у законотворчій діяльності» [133, с. 112]. Відтак, визначення правоохоронних функцій шляхом визначення функцій органів, які відносяться до правоохоронних органів, є контрпродуктивним.

Більш доцільно визначити власне правоохоронні функції. Мельник М.І. та Хавронюк М.І. диференціюють правоохоронні функції на головні та другорядні і допоміжні. До головних науковці відносять «ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність (включно так звані фінансові та адміністративно-господарські санкції), тобто, іншими словами, пов'язані з боротьбою з правопорушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права. Боротьба із злочинністю передбачає три основні напрямки: 1) загальна організація боротьби; 2) профілактика злочинності; 3) власне правоохоронна діяльність». Для цілей цього дослідження вартує уваги власне правоохоронна діяльність, яка включає «застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільно-небезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених в результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб» [131].

Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 року «Декларація про поліцію» поширюється в частині розділів про етику та статус на всіх співробітників і організації, включаючи секретні служби, військову поліцію, збройні сили або міліцію, організації, які виконують поліцейські функції, відповідальні за правоохоронну діяльність, розслідування правопорушень, охорону громадського порядку і державної безпеки [134]. Таким чином, цілком логічно, абстрагуючись від національного законодавства України, вважати правоохоронні функції поліцейськими.

Спробуємо виділити, якими з поліцейських (правоохоронних) функцій наділена Нацгвардія. Так, Закон України «Про Національну гвардію України» наділяє НГУ такими поліцейськими (правоохоронними) функціями:

1) охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян (пункт 2 частини першої статті 2);

2) участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян (пункт 3 частини першої статті 2);

3) забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається КМУ, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб (пункт 4 частини першої статті 2);

4) охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається КМУ (пункт 5 частини першої статті 2);

5) охорона спеціальних вантажів, перелік яких визначається КМУ (пункт 6 частини першої статті 2);

6) охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні (пункт 7 частини першої статті 2);

7) охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України (пункт 8 частини першої статті 2);

8) участь у припиненні масових заворушень (пункт 11 частини першої статті 2);

9) участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (пункт 12 частини першої статті 2);

10) участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення (пункт 13 частини першої статті 2);

11) участь у припиненні групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань (пункт 19 частини першої статті 2);

12) конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, до Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, місцевих загальних судів, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України, та відповідних установ виконання покарань, попереднього ув'язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, а також охорону їх у залі суду (абзац 1 пункту 3-1 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення»);

13) конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі під час їх екстрадиції (абзац 2 пункту 3-1 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення»);

14) участь у розшуку, переслідуванні і затриманні осіб, взятих під варту, осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варти (абзац 3 пункту 3-1 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення»).

Окремо варто відзначити, що конвойні функції навіть не належать до постійних функцій Нацгвардії, оскільки були тимчасово надані їй у 2015 році. Під час обговорення 12 березня 2014 року законопроекту № 4393⁵ на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони начальник Головного управління — командувач ВВ МВС України Полторак С.Т., який доповідав цей законопроект, зазначив, що завдання з конвоювання виконують 3630 військовослужбовців, при чому на 52 проценти це здійснюється в інтересах органів внутрішніх справ, прокуратури і Мін'юсту, і на 48 процентів — державної пенітенціарної служби України, а сама функція конвоювання має бути передана іншій структурі [89, с. 15]. Пояснювальна записка до цього законопроекту містить наступне обґрунтування: «Ураховуючи необхідність звільнення Національної гвардії України від виконання нею невласливих функцій, а також беручи до уваги відсутність на момент подання на розгляд Верховною Радою України законопроекту "Про Національну гвардію України" затвердженої концепції про реформування правоохоронних органів, Прикінцевими та перехідними положеннями пропонується Національній гвардії України продовжити виконувати завдання з конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, у тому числі під час їх екстрадиції, а також забезпечувати охорону осіб, які тримаються під вартою під час судових засідань у судах, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів у частині забезпечення виконання зазначених завдань» [91]. Після п'яти років з моменту тимчасового покладення на Нацгвардію функцій конвоювання державі варто визначитись із належним органом (органами) для виконання цих функцій.

У разі залучення військовослужбовців Нацгвардії до виконання завдань з охорони громадського порядку вони уповноважені здійснювати превентивні та

⁵ Законопроект, який після прийняття став Законом України «Про Національну гвардію України».

поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» (пункт 1 частини першої статті 13) [135].

До превентивних поліцейських заходів відповідно до частини першої статті 31 Закону України «Про Національну поліцію» належать:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

Водночас, існує різне регулювання застосування спеціальних засобів військовослужбовцями НГУ. Так, частина друга статті 17 Закону України «Про Національну гвардію України» встановлює, що перелік та правила застосування спеціальних засобів встановлюються КМУ. Відповідно до Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань, у разі залучення військовослужбовців НГУ до виконання завдань з охорони громадського порядку застосування спеціальних засобів здійснюється відповідно до статті 45 Закону України «Про Національну поліцію» (абзац 2 пункту 2) [136]. Водночас, правила застосування спеціальних засобів у Законі України «Про Національну поліцію» та Правила застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час

виконання службових завдань дещо відрізняються. Так, вищезазначені Правила забороняють відстрілювати засоби, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії з порушенням визначених технічними характеристиками вимог щодо відстані від особи та стрільби в голову, груди, ділянку серця, сонячне сплетіння, пах, статеві органи (підпункт 5 пункту 8). А Закон України «Про Національну поліцію» у схожій забороні менш деталізований «окремі частини голови і тіла людини» (пункт 3 частини четвертої статті 45). Інший приклад — вищезазначені Правила забороняють застосування світлозвукових пристроїв на відстані ближче двох метрів від людини (підпункт 4 пункту 8), а Закон України «Про Національну поліцію» подібних обмежень не містить взагалі. Важливо відзначити, що вищезазначені Правила не деталізують положення Закону України «Про Національну поліцію», а регулюють застосування спеціальних засобів військовослужбовцями НГУ у випадках, коли вони здійснюють повноваження не відповідно до Закону України «Про Національну поліцію». Таким чином, військовослужбовець Нацгвардії під час здійснення повноважень має постійно враховувати, за якими саме правилами застосування спеціальних засобів він має діяти. Це явно ускладнює практику правозастосування, а також виникає логічне запитання — чому в окремих випадках використання одних і тих же спеціальних засобів існують різні обмеження, які залежать тільки від закону, на підставі якого здійснюються повноваження. Доцільним є встановлення в національному законодавстві різних правил використання та застосування вогнепальної зброї в залежності від того, яка функція виконується — військового формування, чи правоохоронного органу (органу правопорядку). Водночас, це не має створювати колізій, особливо якщо ці функції виконують одночасно працівники одного органу (формування). Така ситуація з Нацгвардією може бути виправлена шляхом внесення змін до законодавства.

Іншою проблемою є те, що регулювання застосування спеціальних засобів винесене на підзаконний рівень, що створює передумови для зловживання.

Так, до прийняття законів України «Про Національну поліцію» та «Про Національну гвардію України» регулювання застосування спеціальних засобів міліціонерами та військовослужбовцями ВВ МВС України відповідно було визначене у постанові Ради Міністрів Української РСР «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» [137]. У розпал Революції Гідності, після початку подій на вулиці Грушевського, з порушенням встановленої процедури перелік спеціальних засобів було доповнено гранатою «Дрейф-2», ручною димовою гранатою, світлошумовими гранатами «Заря-2», «Факел-С», «Пламя-М» [138]. Ці зміни були обумовлені необхідністю легалізувати використання завезених до України з Російської Федерації як мінімум 500 гранат «Дрейф-2» та інших спеціальних засобів [139]. Також, було вилучено обмеження на застосування водометів при температурі атмосферного повітря нижче 0 градусів за Цельсієм [140].

Постанови, якими були внесені описані зміни, були визнані Окружним адміністративним судом міста Києва незаконними, нечинними та скасовані (постанова суду набрала законної сили 5 травня 2014 року) [141]⁶. Додатково постанови КМУ були скасовані урядом через місяць після судового рішення [143].

Офіс Генерального прокурора здійснює досудове розслідування цих подій: «За організацію прийняття наведених постанов повідомлено про підозру 11 особам, в том числі колишнім Президенту України, Міністру внутрішніх справ України, Прем'єр-Міністру України та колишньому керівництву МВС України. У кримінальному провадженні за фактом організації постачання спеціальних засобів і оплати за їх митне оформлення також повідомлено про підозру іншим представникам колишнього керівництва МВС України. Незаконно поставлені спеціальні засоби, всупереч вимогам закону, застосовані у період 18–20 лютого

⁶ Окружний адміністративний суд міста Києва в подальшому прийняв ще одну постанову [142], якою ще раз визнав постанову Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 р. № 14 «Про внесення змін до пункту 16 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» незаконною та скасував, не зважаючи на те, що попередня постанова Окружного адміністративного суду міста Києва не оскаржувалась і набула законної сили, тобто оскаржувана урядова постанова вже була визнана незаконною, нечинною та скасована.

2014 року, в результаті їх дії постраждало понад 250 учасників акцій протесту у м. Києві» [144].

Як бачимо, підзаконне регулювання становить ризики для прав людини та менш захищене від зловживань суб'єктів нормотворення. Доцільним є встановлення єдиних для всіх суб'єктів правозастосування правил застосування спеціальних засобів на рівні закону.

2.2. Місце Національної гвардії України в системі державних органів

Різні документи, затверджені Президентом України та КМУ, які стосуються державної стратегії, по-різному визначають роль НГУ.

Так, Стратегія національної безпеки України, затверджена в 2015 році, формулює це так: «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» [145].

Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена в 2016 році, детально описує розвиток НГУ, але достатньо відзначити основну мету розвитку — «створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» [146].

Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року, затверджена у 2017 році, своєю метою визначає розбудову «Національної гвардії як мобільного, боєздатного військового формування з правоохоронними функціями, здатного у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони виконувати визначені правоохоронні і оборонні завдання з протидії загрозам національній безпеці» [147].

Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, затверджена в 2017 році, взагалі містить лише одну побіжну згадку про Нацгвардію, як один з органів системи МВС України, діяльність якого спрямовує і координує КМУ через Міністра внутрішніх справ України [148].

Одним з останніх прийнятих законів, які встановлюють загальне регулювання діяльності військових формувань, є Закон України «Про національну безпеку України» [149]. На його формулювання можна орієнтуватись, як на найбільш сучасний та комплексний погляд законодавця в цій сфері, з огляду на певну неузгодженість та застарілість багатьох законодавчих актів України. Цей Закон не містить визначення терміну «військове формування», але він неодноразово вживається в ньому, зокрема, так:

«1. Наведені в цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

[...] 16) сектор безпеки і оборони — система органів державної влади, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України;

[...] 18) сили оборони — ЗСУ, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави;

[...] (частина перша статті 1).

2. ЦОВВ, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи:

1) забезпечують цивільний контроль у межах своїх повноважень;

2) створюють необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень;

3) забезпечують об'єктивне і своєчасне інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України про стан справ у підпорядкованих органах сектору безпеки і оборони;

4) інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України (частина третя статті 7).

3. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України:

[...] 3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків;

[...] (частина друга статті 8).

4. Керівництво у сферах національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України здійснює Президент України, який:

[...] 10) призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників ЦОВВ, яким підпорядковуються відповідні військові формування;

[...] 12) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про застосування ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

[...] (частина перша статті 13).

5. ЗСУ є військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності (частина перша статті 16).

6. ДССТ є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період, зокрема виконання завдань з технічного прикриття, відбудови, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України (частина перша статті 17).

7. Нацгвардія є військовим формуванням з правоохоронними функціями, призначеним для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами — із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій (частина п'ята статті 18)».

Варто відзначити декілька важливих моментів у вищезазначених нормах.

З формулювання першого абзацу частини третьої статті 7: «ЦОВВ, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи», можна зробити висновок, що законодавець прямо передбачає існування ЦОВВ, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування. Тобто, мова йде не тільки про Міністерство оборони України, інакше б законодавець мав би використати іншу юридичну техніку. І такі органи існують — це, зокрема, ДПСУ та ДССЗІ.

Іншим цікавим моментом є те, що пункт 10 частини першої статті 13 встановлює, що Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників ЦОВВ, яким підпорядковуються відповідні військові формування. Таке регулювання,

встановлене законодавцем, видається таким, що суперечить Конституції України, оскільки пункт 17 частини першої статті 106 Конституції України вказує, що Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань. Таке формулювання конституційної норми виключає можливість встановлення законом додаткових процедур при призначенні на посади та звільненні з посад вищого командування ЗСУ, інших військових формувань.

Обмеження Президента України в призначенні на посади та звільненні з посад вищого командування ЗСУ гіпотетично не мало б становити проблеми, оскільки відповідно до пункту 10 частини першої статті 106 Конституції України подання про призначення Міністра оборони України вносить до Верховної Ради України саме Президент України. Але Конституція України містить таке регулювання тільки щодо Міністра оборони України. Водночас, Конституція України не наділяє Президента України повноваженням вносити до Верховної Ради України подання про звільнення з посади Міністра оборони України. Відтак, Президент України є залежним від Верховної Ради України при призначенні на посаду Міністра оборони України і вимушений враховувати позицію парламенту. Особливо це буде актуальним у випадку формування у Верховній Раді України нелояльної до Президента України коаліції депутатських фракцій. Тим більше залежним є Президент України, якщо буде вимушений отримувати подання на призначення на посади та звільнення з посад вищого командування інших військових формувань від керівників ЦОВВ, яким підпорядковуються відповідні військові формування, перед тим як здійснити призначення на посади або звільнення з посад. У цій ситуації Президент України вже стає залежним навіть не від парламенту, а від виконавчої влади — і навіть не від КМУ, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а від керівників відповідних ЦОВВ. У такому випадку Президент України може взагалі не мати жодного впливу на керівників ЦОВВ, внаслідок чого перебуватиме у сильній залежності від їхньої політичної волі.

Якщо для Міністра оборони України, який є політичною посадою, Конституція України встановлює політизований порядок призначення на посаду — за рішенням Верховної Ради України (частина четверта статті 114), то для вищого керівництва ЗСУ та інших військових формувань процедура є суто управлінською і Президент України обмежений лише власними дискреційними повноваженнями. Такий підхід конституцієдавця дозволяє Президенту України повною мірою реалізувати свої повноваження Верховного Головнокомандувача ЗСУ та вільно здійснювати кадрові призначення. При цьому, цілком логічним виглядатиме встановлення парламентом загальних вимог до проходження військової служби, але це обмеження є загальним правилом, а не повноваженням парламенту чи керівника ЦОВВ впливати на персональний аспект кадрових призначень, які належать до виключної компетенції Президента України.

Розширення поза встановленими Конституцією України межами повноважень Верховної Ради України та Президента України порушує закладений у частині першій статті 6 Конституції України основоположний принцип здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Конституційний Суд України у пункті 4.6.2 мотивувальної частини Висновку у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 зазначає щодо пропозиції викладення частини другої статті 85 Конституції України в редакції: «Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції та законів України віднесені до її відання» таке:

«... Конституційний Суд України виходить з того, що конституційний лад демократичної, правової держави має одним з головних принципів здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради

України шляхом прийняття законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідала б закріпленому в частині першій статті 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України» [150].

Конституційний Суд України підтвердив цю правову позицію у пункті 5.4 мотивувальної частини Висновку у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 [151].

Як вірно зазначав Конституційний Суд України у вищезгаданому Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003, організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України.

Парламент, розширюючи свої повноваження шляхом прийняття законів, під виглядом здійснення законодавчої влади фактично намагається перебрати на себе установчу владу і змінює суспільний договір, яким є Конституція України, та в неконституційний спосіб перерозподіляє повноваження.

Раніше ми вже відзначали, що в різних країнах існують різні підходи до підпорядкування військових формувань з правоохоронними функціями: так, в Російській Федерації та США Росгвардія та Національна гвардія США відповідно підпорядковані президентам. «В інших країнах найпоширенішим є подвійне підпорядкування. Для здійснення функцій охорони громадського порядку жандармерії підпорядковуються міністрові внутрішніх справ, а для виконання завдань з оборони країни — міністрові оборони. Така модель діє у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Туреччині та Нідерландах. Менш поширеною є практика підпорядкування жандармерії лише МВС, як, наприклад, у Білорусі,

Молдові, Тунісі. [...] Міністри оборони жандармерії підпорядковуються у Польщі, Аргентині й Марокко; уряду — в Йорданії. Серед наших сусідів жандармерій немає в Словаччині й Угорщині. При цьому в Угорщині експеримент із запровадження жандармерії мав місце в 2004–2008 роках, але провалився. Також до 2004 року жандармерія існувала в Грузії — це були звичайні "совкові" внутрішні війська, які ліквідували в результаті поліцейської реформи часів Саакашвілі» [152].

В цілому, можна відзначити дуже строкатий перелік варіантів призначення керівників військових формувань з правоохоронними функціями в законодавстві України (див. Таблицю № 1).

Назва органу	Статус	Суб'єкт призначення на посаду та звільнення з посади керівника
ДПСУ [153]	Правоохоронний орган спеціального призначення, який складається з ЦОВВ та військових підрозділів	Президент України за поданням Прем'єр-міністра України
ДССЗІ [154]	Державний орган, який має у складі ЦОВВ із спеціальним статусом	КМУ за поданням Прем'єр-міністра України
УДО [155]	Державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний парламенту	Президент України
СБУ [156]	Державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями	
ДССТ [157]	Спеціалізоване військове формування, що входить до системи Міністерства оборони України	Президент України за поданням Міністра оборони України
НГУ	Військове формування з правоохоронними функціями. Військово-політичне та адміністративне керівництво НГУ здійснює Міністр внутрішніх справ України, а під час дії воєнного стану для виконання завдань з оборони держави Нацгвардія підпорядковується Міністерству оборони України	Призначає на посаду Президент України за поданням Міністра внутрішніх справ України, звільняє з посади Президент України

Таблиця № 1

Щодо СБУ варто відзначити, що пункт 12-1 статті 85 Конституції України відносить до повноважень Верховної Ради України призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови СБУ.

Як бачимо, немає єдності та послідовності у законодавстві України при визначенні не тільки статусів військових формувань з правоохоронними функціями, а й процедур призначення їхніх керівників. Однією з найбільш вдалих видається формула статусу та призначення керівництва ДССТ⁷. Водночас, і вона не позбавлена вад — необхідність отримання подання Міністра оборони України для призначення керівника ДССТ створює ризик за умов відсутності Міністра оборони України та осіб, які можуть виконувати його обов'язки, та небажання Верховної Ради України призначати Міністра оборони України. Крім того, пункт 17 частини першої статті 106 Конституції України наділяє Президента України повноваженням призначати на посади та звільняти з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань. При цьому, Конституція України не передбачає жодних обмежень щодо процедури призначення на посади та звільнення з посад. Відтак, запровадження законами додаткових умов для призначення на посади та звільнення з посад вищого командування ЗСУ, інших військових формувань суперечить Конституції України та є посяганням на владу Президента України. Таким чином, найбільш доцільною та відповідною Конституції України є процедура призначення на посаду та звільнення з посади керівника військового формування Президентом України без необхідності отримання подання чи згод інших державних органів та посадових осіб.

Між іншим, проєкт Конституції України, який 1 липня 1992 року Верховна Рада України винесла на всенародне обговорення, зокрема містив статтю 237 такого змісту: «Національна гвардія України є державним військовим формуванням, покликаним захищати суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їхні конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій. Національна

⁷ До уваги не береться процедура призначення Голови СБУ, оскільки вона визначена Конституцією України.

гвардія підпорядкована Президенту. Безпосереднє керівництво Національною гвардією здійснюється її командуючим» [158]. Конституціедавець відмовився в подальшому від окремої згадки Нацгвардії в Конституції України.

Закон України «Про національну безпеку України» класифікує різні структури, що входять до сектору безпеки і оборони (пункт 10 частини першої статті 13):

- органи державної влади;
- ЗСУ;
- інші утворені відповідно до законів України військові формування;
- правоохоронні органи;
- розвідувальні органи;
- державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями;
- сили цивільного захисту;
- оборонно-промисловий комплекс України.

Закон також містить виключний перелік складу сектору безпеки і оборони: Міністерство оборони України, ЗСУ, ДССТ, МВС України, Нацгвардія, Нацпол, ДПСУ, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, СБУ, УДО, ДССЗІ, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику (частина друга статті 12).

При цьому, Закон визначає СБУ як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями (частина перша статті 19), ДПСУ як правоохоронний орган спеціального призначення (частина шоста статті 18), а Нацгвардію — як військове формування з правоохоронними функціями, хоч пункт 10 частини першої статті 13 Закону таких різновидів, як правоохоронний орган спеціального призначення і військове формування з правоохоронними функціями не містить. Формулювання «державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями» в Законі вживається тільки щодо

СБУ. Також, не зрозуміло, в чому полягає відмінність між цими трьома статусами, коли йдеться про державні органи, які комплектуються військовослужбовцями мають при цьому правоохоронні функції.

Цей Закон відповідно до преамбули визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Але такий непослідовний підхід законодавця до класифікації та внутрішня неузгодженість навіть в межах одного закону дозволяють припустити, що, як мінімум, єдиний орган законодавчої влади в Україні не має чіткого уявлення про адміністративно-правові аспекти функціонування сектору безпеки і оборони, а також системного бачення побудови цієї сфери в державі.

Висновки до розділу 2

1. Визначення правоохоронних функцій шляхом визначення функцій органів, які відносяться до правоохоронних органів, є контрпродуктивним. Доцільною є диференціація функцій відповідних державних органів на правоохоронні та інші органи через з'ясування змісту діяльності, що здійснюється на виконання їхніх функцій.

2. Абстрагуючись від національного законодавства України, правоохоронні функції можна вважати поліцейськими функціями.

3. Нацгвардія наділена низкою правоохоронних (поліцейських) функцій.

4. У разі залучення військовослужбовців Нацгвардії до виконання завдань з охорони громадського порядку вони уповноважені здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію».

5. Після п'яти років з моменту тимчасового покладення на Нацгвардію функцій конвоювання державі варто визначитись із належним органом (органами) для виконання цих функцій.

6. Доцільним є встановлення в національному законодавстві різних правил використання та застосування вогнепальної зброї в залежності від того, яка функція виконується — військового формування, чи правоохоронного органу (органу правопорядку).

7. Підзаконне регулювання застосування спеціальних засобів, яке частково стосується і військовослужбовців Нацгвардії, становить ризики для прав людини та менш захищене від зловживань суб'єктів нормотворення. Доцільним є встановлення єдиних для всіх суб'єктів правозастосування правил застосування спеціальних засобів на рівні закону.

8. Законодавство України, яке встановлює, що Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників ЦОВВ, яким підпорядковуються відповідні військові формування, суперечить Конституції України, оскільки обмежує повноваження Президента України.

9. Найбільш доцільною та відповідною Конституції України є процедура призначення на посаду та звільнення з посади керівника військового формування Президентом України без необхідності отримання подання чи згоди інших державних органів та посадових осіб.

10. Різні документи, затверджені Президентом України та КМУ, які стосуються державної стратегії, по-різному визначають роль НГУ. Немає єдності та послідовності у законодавстві України при визначенні не тільки статусів військових формувань з правоохоронними функціями, а й процедур призначення їхніх керівників. Такий підхід законодавця до класифікації та внутрішня неузгодженість навіть в межах одного Закону України «Про національну безпеку України», дозволяють припустити, що, як мінімум, Верховна Рада Україні не має чіткого уявлення про адміністративно-правові аспекти функціонування сектору безпеки і оборони, а також системного бачення побудови цієї сфери в державі.

РОЗДІЛ 3.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ОБМЕЖЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ (ПРАВООХОРОННИХ) ФУНКЦІЙ

3.1. Конституційні запобіжники використання військових формувань для обмеження прав людини: компаративний аспект

Частина четверта статті 17 Конституції України встановлює обмеження у використанні ЗСУ на інших військових формувань: ЗСУ 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 перешкоджання їх діяльності.

Судячи з усього, ці положення є запобіжником від встановлення військової диктатури (хунти) або використання військових для узурпації державної влади.

Конституції різних країн є світовим доробком і явно впливають одна на одну. Тож постає питання – чи існують подібні положення в конституціях різних країн світу? Щоб сфокусувати аналіз були досліджені конституції низки держав, де у XX столітті існували хунти або тоталітарні режими. Так, досліджені конституції Греції [159] (хунта Чорних полковників), Іспанії [160] (режим Франко, нині існує «Guardia Civil»), Італії [161] (режим Муссоліні, нині існує «Arma dei Carabinieri»), Албанії [162] (режим Ходжа), Чилі [163] (хунта Піночета, нині існує «Carabineros de Chile»), Португалії [164] (режим Салазара, нині існує «Guarda Nacional Republicana»), Німеччини [165] (режим Гітлера) та Російської Федерації [166] (комуністичний режим, нині існує «Росгвардия»). Крім того, проаналізовані конституції інших країн, в яких існують військові формування з правоохоронними функціями (жандармерії). Це такі країни: Сполучені Штати Америки [167] (нині існує «United States National Guard»), Туреччина [168] (нині існує «Jandarma»), Королівство Нідерланди [169] (нині існує «Koninklijke Marechaussee»), Французька Республіка [170] (нині існує

«Gendarmerie Nationale»), Бразилія [171] (нині існує «Military Police» та «Military Fire Corps»⁸), Королівство Марокко [172] (нині існує «Gendarmerie Royale»), Румунія [173] (нині існує «Jandarmeria»), Аргентина [174] (нині існує «Gendarmeria Nacional»), Хашимітське Королівство Йорданія [175] (нині існує «Gendarmerie Forces»⁹), Держава Катар [176] (нині існує «Lekhwiya Forces»), Туніська Республіка [177] (нині існує «National Guard»¹⁰), Держава Палестина [178] (нині існує «National Security Forces»¹¹), Республіка Джибуті [179] (нині існує «National Gendarmerie»). В жодній з конституцій не виявлено положень, аналогічних чи схожих на положення частини четвертої статті 17 Конституції України. Це спонукає шукати причини появи відповідного положення у подіях, які розвивались в Україні або в сусідніх державах.

Після серпневого путчу (так званого «ГКЧП») у 1991 році, коли до Москви були введені військові підрозділи для придушення протестів, Президія Верховної Ради України 22 листопада 1991 року схвалила текст Заяви Президії Верховної Ради України щодо Збройних Сил України, в якій зокрема було зазначено: «Трагічні події серпневого путчу змусили Верховну Раду України перейти до рішучих дій щодо забезпечення захисту свого суверенітету, конституційного ладу і громадян України. [...] Україна ніколи не допустить використання власних Збройних Сил проти народу України, інших суверенних держав і має єдину мету — забезпечити мир і спокій на своїй території» [180].

1 липня 1992 року Верховна Рада України винесла на всенародне обговорення проєкт Конституції України, в якій зокрема містилась стаття 238 такого змісту: «Збройні Сили, Національна гвардія, Служба безпеки та органи

⁸ Конституція Бразилії містить пряму згадку та регулювання функціонування військових формувань з правоохоронними функціями — «Military Police» та «Military Fire Corps». Мало того, § 5 статті 144 Конституції Бразилії прямо наділяє ці підрозділи функціями охорони громадського порядку та цивільної оборони відповідно: «The military police is responsible for ostensibly policing and preserving public order; the military firemen, in addition to the duties defined by law, are responsible for carrying out activities of civil defense».

⁹ Конституція Хашимітського Королівства Йорданія містить згадку жандармерії.

¹⁰ Конституція Туніської Республіки містить згадку «internal security forces».

¹¹ Конституція Держави Палестина однаково регулює та визначає діяльність як поліції, так і жандармерії: «The Security Forces and the Police are regular forces. They are the armed forces in the country. Their functions are limited to defending the country, serving the people, protecting society and maintaining public order, security and public morals. They shall perform their duties within the limits prescribed by law, with complete respect for rights and freedoms».

внутрішніх справ не можуть бути використані будь-ким з метою повалення конституційного ладу і усунення законно обраних органів влади, для протизаконного обмеження прав і свобод громадян, а також в інших цілях, які не відповідають цій Конституції» [158].

Як бачимо, проєкт забороняв протизаконне обмеження прав і свобод громадян. Тобто, містилась прив'язка до законності обмеження. Водночас, такий підхід є сумнівним, оскільки законність в умовах позитивістських підходів, які ще тривалий час панували в Україні після здобуття незалежності, могла означати підпорядкування закону, який може бути несправедливим, неконституційним, суперечити принципу верховенства права тощо.

З політико-правової точки зору в історичному аспекті можна допустити, що причиною появи зміненого положення частини четвертої статті 17 Конституції України є події 1993 року в Російській Федерації, коли Президент Російської Федерації Борис Єльцин спрямував збройні сили на штурм парламенту¹². Імовірно, при укладанні суспільного договору в Україні зважали саме на ці історичні події.

3.2. Запобіжники Конституції України щодо використання військових формувань для обмеження прав людини та їхнє поширення на Національну гвардію України¹³

¹² Елітна орденів Леніна і Жовтневої революції Червонопрапорна окрема дивізія оперативного призначення Внутрішніх військ МВС Росії імені Ф.Е. Дзержинського [181], як зазначає О. Підлущкий, брала участь не тільки у подіях серпневого путчу 1991 року та подіях 1993 року в Москві, а й «наводила лад» в Абхазії у 1988 і 1989 роках та Фергані у 1989 році, воювала у Першій і Другій чеченських війнах [182]. Спікер АТО А. Лисенко у 2015 році зазначав: «За оперативними даними, відступ бойовиків <так званої ДНР> поблизу Вуглегірська стримували загороджувальні загони дивізії внутрішніх військ, МВС РФ ім. Ф.Дзержинського» [183].

¹³ Концептуально основи цього розділу були вперше сформульовані та викладені у виданні «Права людини в діяльності української поліції – 2017. Аналітичний звіт» [184, с. 91-94]. В подальшому ідею було розширено та представлено під час доповіді на I Міжнародній науково-практичній конференції «Захист прав людини: Міжнародний та вітчизняний досвід», тези якої були опубліковані у виданні: «Захист прав людини: міжнародний та вітчизняний досвід: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (16 травня 2019 року)». [185, с.269-274]. Окремі ідеї було також викладено в публіцистичному стилі у виданні «Дзеркало тижня» [186].

Специфічне конституційне регулювання діяльності ЗСУ, військових формувань та правоохоронних органів міститься у статті 17 Конституції України:

1. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

2. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на ЗСУ.

3. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

4. ЗСУ 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 перешкоджання їх діяльності.

З положень частини третьої статті 17 Конституції України слідує, що військові формування та правоохоронні органи наділені однаковими функціями. Водночас, частина четверта статті 17 Конституції України містить обмежувальні положення, які стосуються виключно ЗСУ та військових формувань, але не правоохоронних органів.

З цього можна зробити висновок, що Конституція України містить положення, які розмежовують на понятійному рівні військові формування та правоохоронні органи і забороняють використання військових формувань для обмеження прав і свобод громадян, тоді як для правоохоронних органів такий заборонний припис відсутній.

Необхідно визначити, за якими критеріями можна віднести той чи інший державний орган до категорії військових формувань, і після цього перевірити, чи відповідає Нацгвардія цим критеріям.

Конституція України не містить визначення терміну «військове формування». Для з'ясування значення цього терміну варто звернутись до того, як його визначив законодавець.

Так, термін «військове формування» в законодавстві України визначений в абзаці 13 статті 1 Закону України «Про оборону України»: «військове формування — створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій» [187].

З огляду на те, що законодавець в інших законах не давав визначень поняттю «військове формування», можна вважати, що саме вищезазначене формулювання має бути об'єктом нашого аналізу. Можна виокремити такі його складники (критерії):

- 1) створене відповідно до законодавства України;
- 2) є сукупністю військових з'єднань і частин та органів управління ними;
- 3) комплектується військовослужбовцями;
- 4) призначене для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Визначивши критерії віднесення державного органу до категорії військових формувань, можна перейти до аналізу відповідності положень Закону України «Про Національну гвардію України» цим критеріям.

По-перше, законодавець прямо зазначив це у частині першій статті 1 Закону України «Про Національну гвардію України»: НГУ 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 злочинних 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.

Це положення вказує, що Нацгвардія на родовому рівні відноситься саме до військових формувань, а не до правоохоронних органів.

По-друге, НГУ створена відповідно до **Закону** України «Про Національну гвардію України». Це відповідає першому критерію (створене відповідно до законодавства України).

По-третє, відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про Національну гвардію України» до складу Нацгвардії входять **головний орган військового управління** НГУ, оперативно-територіальні об'єднання Нацгвардії, **з'єднання, військові частини**, вищі військові навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, заклади охорони здоров'я та установи, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Нацгвардії.

Відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про Національну гвардію України» організаційно НГУ складається з **органів військового управління** (головного органу військового управління Нацгвардії та органів військового управління оперативно-територіальних об'єднань НГУ), **з'єднань, військових частин** (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ.

Це відповідає другому критерію (сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними).

Під час обговорення законопроекту № 4393 на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони 12 березня 2014 року начальник Юридичного управління Головного управління ВВ МВС України Щетинін Д.В. зазначив, що Конституція України оперує поняттям «військове формування», яке законодавство визначає як «сукупність з'єднань, об'єднань, військових частин і органів управління ними» і, з огляду на це,

конституційний припис не поширюється на випадки, коли обмеження прав і свобод людини і громадянина здійснюється всім військовим формуванням, як сукупністю, а лише його частиною: «Військовий наряд, варта, навіть військова частина не може зрівнятися з всім військовим формуванням» [89, с. 11, 12]. Такий підхід, на нашу думку, є суто казуїстикою та спробою нівелювати конституційний припис, жонглюючи словами. Якщо слідувати логіці Щетиніна Д.В., то і ЗСУ не застосовуються в одному місці всі одночасно, а завжди діють як пов'язані між собою в сукупність, але все ж окремі складові.

По-четверте, відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про Національну гвардію України» особовий склад Нацгвардії складається з **військовослужбовців** та працівників. НГУ **комплектується військовослужбовцями**, які проходять військову службу за контрактом та за призовом. Головний орган військового управління Національної гвардії України та органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України можуть комплектуватися державними службовцями.

Це відповідає третьому критерію (укомплектоване військовослужбовцями).

По-п'яте, відповідно до частини другої статті 1 Закону України «Про Національну гвардію України» Нацгвардія бере участь відповідно до закону у взаємодії зі ЗСУ у **відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій**, а також у виконанні завдань територіальної оборони.

Щодо цієї норми ГНЕУ у висновку на законопроект № 4393 зазначає: «Крім того, перед НГ ставляться завдання, що **притаманні суто військовим формуванням** — "у взаємодії зі Збройними Силами України брати участь у відсічі збройної агресії проти України та ліквідації **збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій**, а також виконанні завдань територіальної оборони"» [90].

Це відповідає четвертому критерію (призначене для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій).

Таким чином, можна зробити висновок, що Нацгвардія не тільки визначена на рівні первинного законодавчого акту, яким вона утворена, як військове формування, а й відповідає існуючим у законодавстві України критеріям віднесення державного органу до категорії військових формувань.

Крім того, є й інші аргументи, що свідчать на користь того, що Національна гвардія України є військовим формуванням.

По-перше, таке визначення функцій Нацгвардії міститься у частині п'ятій статті 18 Закону України «Про національну безпеку України»: «Національна гвардія України є **військовим формуванням** з правоохоронними функціями, призначеним для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій.

У мирний час Національна гвардія України входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони.

Із введенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до сил оборони, виконує завдання та підпорядковується відповідно до положень Закону України "Про правовий режим воєнного стану" та Закону України "Про Національну гвардію України"».

По-друге, в усіх чотирьох Статутах ЗСУ Нацгвардія згадується як військове формування, на яке поширюється дія кожного зі статутів:

а) в частині четвертій преамбули Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [188];

б) в частині четвертій преамбули Стройового статуту Збройних Сил України [189];

в) в частині третій преамбули Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України [190];

г) в частині четвертій преамбули Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [191].

По-третє, відповідно до пункту 17 частини першої статті 106 Конституції України Президент України є Верховним Головнокомандувачем ЗСУ; призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, **інших військових формувань**; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

В преамбулі Указу Президента від 28 березня 2014 року «Питання головного органу військового управління Національної гвардії України» вказується, що Указ видано відповідно до пункту 17 частини першої статті 106, статті 112 Конституції України, статті 5 Закону України «Про Національну гвардію України». Відповідно до Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України, затвердженого вищезазначеним Указом Президента, на посаду командувача Нацгвардії призначається **військовослужбовець** [192].

Командувача Нацгвардії призначає на посаду Президент України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняє з посади Президент України відповідно до частини другої статті 7 Закону України «Про Національну гвардію України», що цілком узгоджується з пунктом 17 частини першої статті 106 Конституції України.

По-четверте, законотворець у пояснювальній записці до законопроекту № 4393 зазначив: «В умовах небезпеки для територіальної цілісності України,

загрози її державному суверенітету, провокування силового сценарію та дестабілізації ситуації в країні, порушення її миру і спокою виникла необхідність на основі внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ створити за європейською моделлю **потужне військове формування** з правоохоронними функціями, здатне виконувати службово-бойові завдання, у тому числі правоохоронні функції, як в умовах мирного часу, так і в умовах запровадження правового режиму надзвичайного та/або воєнного стану» [91].

Відтак, Нацгвардія є військовим формуванням, а намір законодавця (legislative intent) визначити форму її діяльності саме у вигляді військового формування є явним і однозначним.

Відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема схвалення рішення Президента України про використання ЗСУ та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

З цього слідує, що утворені відповідно до законів України військові формування використовуються у разі збройної агресії, якщо Президент України внесе до Верховної Ради України на схвалення відповідне рішення, а Верховна Рада України схвалить таке рішення.

Саме з цієї норми випливає, що Конституція України передбачає використання військових формувань у разі збройної агресії, що створює підґрунтя для існування законодавства щодо залучення військових формувань до виконання правоохоронних функцій у випадку запровадження воєнного стану.

Але Конституція України не містить підстав для наділення військових формувань правоохоронними функціями не в умовах воєнного або надзвичайного станів.

Як було показано у Розділі 2 цього дослідження, Закон України «Про Національну гвардію України» наділяє Нацгвардію функціями Нацполу, а військовослужбовців НГУ — повноваженнями поліцейських у частині здійснення превентивних та поліцейських заходів примусу. При здійсненні вищезазначених функцій військовослужбовці Нацгвардії обмежують права і свободи людини і громадянина¹⁴.

Конституція України чітко розмежовує військові формування та правоохоронні органи. Попри те, що частина третя статті 17 Конституції України визначає для них однакові задачі, частина четверта статті 17 Конституції України забороняє використання військових формувань для обмеження прав і свобод громадян, але не містить такої заборони для правоохоронних органів.

Кримінальний кодекс України [193] містить Розділ XIX «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)». Відповідно до частини другої статті 401 Розділу XIX Кримінального кодексу України за відповідними злочинами, передбаченими статтями цього розділу несуть відповідальність військовослужбовці ЗСУ, СБУ, ДПСУ, НГУ та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, ДССТ, ДССЗІ, а також інші особи, визначені законом. Дана норма вказує не тільки на те, що Нацгвардія є військовим формуванням, а й на те, що на військовослужбовців НГУ поширюється кримінальна відповідальність, встановлена для спеціального суб'єкта.

Важливо відзначити відмінність у відповідальності за відкриту відмову виконувати наказ начальника між військовослужбовцями Нацгвардії та працівників інших правоохоронних органів, наприклад, поліцейськими. Так, за вищезазначене правопорушення для військовослужбовця НГУ передбачено відповідальність частиною першою статті 402 Кримінального кодексу України (карається службовим обмеженням на строк до двох років або триманням у дисциплінарному батальйоні на строк до двох років, або позбавленням волі на

¹⁴ Це є зрозумілим, оскільки повноваження поліцейських полягають у тому числі в обмеженні прав і свобод людини і громадянина.

строк до трьох років), а для поліцейського за відсутності наслідків такої відмови – тільки дисциплінарне стягнення (частина перша статті 11 Дисциплінарного статуту Нацполу [194]).

З цього слідує, що існує суттєва відмінність між законодавчим забезпеченням виконання наказів начальників у правоохоронних органах та законодавчим забезпеченням виконання наказів начальників у військових формуваннях. Спосіб забезпечення виконання наказів начальника у військових формуваннях спрямований на безумовне виконання наказів та не допускає дискреції для військовослужбовців, які їх отримують, за виключенням дискреції тільки у питанні невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу (частина перша статті 60 Конституції України).

Яким є телеологічне призначення частини четвертої статті 17 Конституції України? Чи можна було при укладанні суспільного договору, яким є Конституція України, обмежитись положеннями частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України? Враховуючи обмежувальний припис частини четвертої статті 17 Конституції України, неодмінно постає питання — чи є це обмеження абсолютним?

Важливим нюансом у контексті цих питань є генезис частини четвертої статті 17 Конституції, яка мала праобраз (статтю 238) у проєкті Конституції України, винесеному 1 липня 1992 року на всенародне обговорення: «Збройні Сили, Національна гвардія, Служба безпеки та органи внутрішніх справ не можуть бути використані будь-ким з метою повалення конституційного ладу і усунення законно обраних органів влади, для протизаконного обмеження прав і свобод громадян, а також в інших цілях, які не відповідають цій Конституції» [158].

Як бачимо, конституцієдавець у подальшому відмовився від обмеження рамками законності обмежувального припису на користь встановлення беззастережної заборони.

На нашу думку, припис частини четвертої статті 17 Конституції України слід розглядати у системному взаємозв'язку з іншими положеннями цієї статті та Конституції України в цілому.

Можна допустити два тлумачення положень частини четвертої статті 17 Конституції України:

1. ЗСУ та інші військові формування взагалі не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян.

2. ЗСУ та інші військові формування можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян виключно для досягнення цілей, визначених для ЗСУ й інших військових формувань в Конституції України та з урахуванням інших положень Конституції України щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Перше тлумачення варто відкинути одразу, інакше втрачається взагалі логіка існування ЗСУ та інших військових формувань. Дане тлумачення було б допустимим у випадку, якщо функції оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності були покладені не на ЗСУ, а на інший державний орган. Але це не відповідатиме Конституції України, адже частина перша статті 17 Конституції України покладає саме на ЗСУ та інші військові формування функції оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. При цьому, виконання функцій оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності передбачають можливість обмеження прав і свобод людини і громадянина, а саме правомірне обмеження права на життя, права власності тощо.

Друге тлумачення задовольняє всі приписи статті 17 Конституції України. Тобто використання ЗСУ або військових формувань для обмежень прав і свобод громадян, якщо вони спрямовані для досягнення цілей, які визначені у частинах

другій, третій статті 17 Конституції України відповідно, не становитиме порушення частини четвертої статті 17 Конституції України і навпаки. Звісно, таке обмеження прав і свобод громадян не може бути свавільним, а має відповідати частині першій статті 64 Конституції України.

При цьому, визначення законодавцем Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями не має наслідком вилучення її з-під регулювання положень частини четвертої статті 17 Конституції України. Таке визначення є спробою створити гібридний державний орган, що суперечить Конституції України з огляду на розмежування військових формувань та правоохоронних органів у статті 17.

Судячи з усього, ЗСУ та військові формування, утворені відповідно до закону, можуть обмежувати права і свободи громадян виключно для досягнення цілей оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, з урахуванням положень статей 8, 19, 64 Конституції України. Втім, це питання потребує додаткового вивчення.

Натомість положення Закону України «Про Національну гвардію України» наділяють військове формування, яким є Національна гвардія України, повноваженнями для здійснення саме правоохоронних функцій, які передбачають обмеження прав і свобод громадян не з тією метою, з якою їм це дозволяє робити Конституція України. Таким чином, відповідні положення Закону України «Про Національну гвардію України» не відповідають частині четвертій статті 17 Конституції України.

3.3. Модель розмежування та перерозподілу поліцейських (правоохоронних) функцій Національної гвардії України між іншими державними органами

З огляду на вищеописані проблеми та колізії існування НГУ визначеним законом набором функцій, доцільним є напрацювання моделі розмежування та

перерозподілу поліцейських (правоохоронних) функцій Нацгвардії між іншими державними органами.

Поліцейські (правоохоронні) функції НГУ можна в цілому систематизувати, об'єднавши в три групи:

- охоронні;
- конвойні;
- патрульні та розшукові (охорона громадського порядку).

Охоронні функції доцільно передати, залежно від об'єкта охорони, Управлінню державної охорони України, Службі судової охорони та Нацполу (поліції охорони та спеціальній поліції).

Конвойні функції доцільно передати Державній кримінально-виконавчій службі України щодо розміщених у підпорядкованих їй установах, Нацполу і СБУ¹⁵ (залежно від підпорядкування ізолятора тимчасового тримання) — щодо осіб, які перебувають або мають перебувати в ізоляторах тимчасового тримання, а також Службі судової охорони на території судів. При цьому, необхідно передбачити законодавчу та фізичну спроможність відповідних органів забезпечувати безперервність лікування препаратами замісної підтримувальної терапії хворих з опіоїдною залежністю.

Патрульні та розшукові функції (охорона громадського порядку) доцільно передати Нацполу (патрульній поліції, кримінальній поліції, поліції особливого призначення). Завдання, пов'язані з припиненням масових заворушень та забезпеченням громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів цілком спроможні здійснювати поліція особливого призначення та підрозділи тактико-оперативного реагування патрульної поліції. Варто розглянути можливість добровільного переведення особового складу військових частин НГУ, які залучаються до охорони громадського порядку, за спрощеною

¹⁵ Враховуючи, що Закон України «Про національну безпеку України» в переліку завдань СБУ не містить здійснення функцій органу досудового розслідування, а також не зовсім законний статус ізоляторів тимчасового тримання СБУ, в майбутньому очікується вилучення в СБУ функцій органу досудового розслідування та ліквідації в її структурі ізоляторів тимчасового тримання.

процедурою та з відповідними курсами перекваліфікації до підрозділів патрульної поліції.

Після вилучення поліцейських (правоохоронних) функцій у НГУ залишається суто функції військового формування. Тоді постає питання — для чого потрібне таке військове формування? Участь у здійсненні заходів, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав, цілком спроможна виконувати ДПСУ¹⁶.

Питання доцільності подальшого існування НГУ без поліцейських (правоохоронних) функцій потребує додаткового вивчення. Під час обговорення 12 березня 2014 року законопроекту № 4393 на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони заступник Міністра внутрішніх справ України Яровий С.А. зазначив: «Ну, в мене таке враження складається, що ми зараз на підставі Національної гвардії [...] заберемо охорону важливих об'єктів, конвоювання [...], і будуть у нас Збройні Сили України, і будуть ще маленькі збройні сили України теж...» [89, с. 33]. Можна допустити існування Нацгвардії виправдане у вигляді військового формування, що входить до системи Міністерства оборони України, і призначене для здійснення правоохоронних (поліцейських) функцій під час дії воєнного стану. Водночас, вже є Військова служба правопорядку у ЗСУ, яка відповідно до статті 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» є спеціальним правоохоронним формуванням у складі ЗСУ, призначеним для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців ЗСУ у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських

¹⁶ ДПСА має ті ж самі проблеми та колізії, що й НГУ, відтак доцільним видається розмежування військових та поліцейських (правоохоронних) функцій та створення окремого виду збройних сил — Прикордонних військ ЗСУ (які існували в Україні в 1991–2003 роках) для здійснення військових функцій, а також прикордонної поліції (створення якої передбачалось законопроектом «Про поліцію і поліцейську діяльність» (реєстраційний № 2822-1 від 20 травня 2015 року) [195], який був альтернативним до основного законопроекту «Про Національну поліцію» (реєстраційний № 2822 від 13 травня 2015 року) [196], який в подальшому був прийнятий Верховною Радою України).

місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у ЗСУ, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників ЗСУ, а також для захисту майна ЗСУ від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах [197]. Відтак, видається доцільним об'єднання Нацгвардії з Військовою службою правопорядку у ЗСУ та визначення повноважень цього формування таким чином, щоб воно могло здійснювати правоохоронні (поліцейські) функції під час дії воєнного стану.

Єдиним можливим шляхом збереження поліцейських (правоохоронних) функцій у Нацгвардії вбачається внесення змін до частини четвертої статті 17 Конституції України. З огляду на те, що стаття 17 розміщена у першому розділі Конституції України, внесення змін до неї передбачає ускладнену процедуру, що включає затвердження змін всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (стаття 156 Конституції України). Відтак, внесення змін до частини четвертої статті 17 Конституції України видається не тільки недоцільним, а й вкрай нереалістичним.

Навпаки, запобіжник частини четвертої статті 17 Конституції України є потужним інструментом захисту прав і свобод людини і громадянина, відтак, має бути прикладом для наслідування для інших держав.

Висновки до розділу 3

1. В жодній з 21 дослідженої конституції зарубіжних країн не виявлено положень, аналогічних чи схожих на положення частини четвертої статті 17 Конституції України.

2. З політико-правової точки зору в історичному аспекті можна допустити, що причиною появи зміненого положення частини четвертої статті 17 Конституції України є події 1993 року в Російській Федерації, коли Президент

Російської Федерації Борис Єльцин спрямував збройні сили на штурм парламенту.

3. Нацгвардія не тільки визначена на рівні первинного законодавчого акту, яким вона утворена, як військове формування, а й відповідає існуючим у законодавстві України критеріям віднесення державного органу до категорії військових формувань; намір законодавця (legislative intent) визначити форму її діяльності саме у вигляді військового формування є явним і однозначним.

4. Конституція України не містить підстав для наділення військових формувань правоохоронними функціями не в умовах воєнного або надзвичайного станів.

5. Існує суттєва відмінність між правовими наслідками невиконання наказу начальника у правоохоронних органах (дисциплінарна відповідальність) та у військових формуваннях (кримінальна відповідальність), що в умовах колізійного статусу НГУ (як правоохоронного органу і водночас як військового формування) створює небезпеку використання Нацгвардії для порушення прав і свобод людини і громадянина.

6. Судячи з усього, ЗСУ та військові формування, утворені відповідно до закону, можуть обмежувати права і свободи громадян виключно для досягнення цілей оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, з урахуванням положень статей 8, 19, 64 Конституції України. Це питання потребує додаткового вивчення.

7. Визначення законодавцем Нацгвардії як «військового формування з правоохоронними функціями» не має наслідком вилучення її з-під регулювання положень частини четвертої статті 17 Конституції України. Існування такого гібридного органу суперечить Конституції України з огляду на розмежування військових формувань та правоохоронних органів у статті 17. Положення Закону України «Про Національну гвардію України», які наділяють військове формування, яким є Нацгвардія, повноваженнями для здійснення правоохоронних функцій, що передбачають обмеження прав і свобод громадян

не з тією метою, з якою їм це дозволяє робити Конституція України, не відповідають частині четвертій статті 17 Конституції України.

8. Охоронні функції Нацгвардії доцільно передати, залежно від об'єкта охорони, УДО, Службі судової охорони та Нацполу (поліції охорони та спеціальній поліції). Конвойні функції доцільно передати Державній кримінально-виконавчій службі України щодо розміщених у підпорядкованих їй установах, Нацполу і СБУ (залежно від підпорядкуванні ізолятора тимчасового тримання) — щодо осіб, які перебувають або мають перебувати в ізоляторах тимчасового тримання, а також Службі судової охорони на території судів. Патрульні та розшукові функції (охорона громадського порядку) доцільно передати Нацполу (патрульній поліції, кримінальній поліції, поліції особливого призначення).

9. Питання доцільності подальшого існування НГУ без поліцейських (правоохоронних) функцій потребує додаткового вивчення. Видається доречним об'єднання Нацгвардії з Військовою службою правопорядку у ЗСУ та визначення повноважень цього формування таким чином, щоб воно могло здійснювати правоохоронні (поліцейські) функції під час дії воєнного стану.

10. Єдиним можливим правовим шляхом збереження поліцейських (правоохоронних) функцій у Нацгвардії вбачається внесення змін до частини четвертої статті 17 Конституції України.

ВИСНОВКИ

1. Генезис військових формувань з правоохоронними функціями (жандармерій) в Україні демонструє постійне прагнення Президента України та Верховної Ради України отримати контроль над ними. Гібридність таких військових формувань породжує колізію в питанні визначення підпорядкування Президенту України чи виконавчій владі. Ці процеси тісно пов'язані з політико-правовими факторами і, особливо в останній ітерації відновлення НГУ, зазнають впливу спорадичних факторів, не обговорених та необміркованих рішень, що не сприяє стабільності держави. Нацгвардія є наочним прикладом дуалізму виконавчої влади семіпрезидентської республіки з усіма вадами, недоліками та ризиками.

2. Національна гвардія України за всіма ознаками є типовим військовим формуванням. Військово-політичне та адміністративне керівництво НГУ здійснює Міністр внутрішніх справ України, а під час дії воєнного стану для виконання завдань з оборони держави Нацгвардія підпорядковується Міністерству оборони України. Президент України призначає на посаду командувача НГУ за поданням Міністра внутрішніх справ України і звільняє з посади самостійно, хоча Конституція України не передбачає обмеження повноважень Президента України щодо призначення на посади вищого командування військових формувань.

3. У жодній з 21 дослідженої конституції зарубіжних країн не виявлено конституційних запобіжників використання військових формувань для обмеження прав людини, аналогічних чи схожих на положення частини четвертої статті 17 Конституції України.

4. Нацгвардія наділена низкою правоохоронних (поліцейських) функцій, які пов'язані з обмеженням прав і свобод людини і громадянина. Військовослужбовці НГУ при виконанні завдань з охорони громадського порядку уповноважені здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу.

5. Наділення військових формувань поліцейськими (правоохоронними) функціями, спрямованими на здійснення не передбачених Конституцією України для військових формувань завдань, суперечать частині четвертій статті 17 Конституції України.

6. Поліцейські (правоохоронні) функції, до яких належать охоронні, конвойні, а також патрульні й розшукові, слід вилучити в Нацгвардії та передати належним державним органам. Доцільність подальшого існування НГУ без цих функцій потребує додаткового вивчення. Видається доречним об'єднання Нацгвардії з Військовою службою правопорядку у ЗСУ та визначення повноважень цього формування таким чином, щоб воно могло здійснювати правоохоронні (поліцейські) функції під час дії воєнного стану.

7. Отже, Нацгвардія є типовим військовим формуванням, але наділена поліцейськими (правоохоронними) функціями. Підпорядкування НГУ подвійне: в умовах воєнного стану — Міністерству оборони України, в інший час — Міністру внутрішніх справ України. Президент України обмежений в здійсненні своїх конституційних повноважень щодо призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Нацгвардії. Конституція України не допускає наділення військових формувань поліцейськими (правоохоронними) функціями, спрямованими на здійснення не передбачених Конституцією України завдань військових формувань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України (реєстр. № 1007 від 29.08.2019 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241 (дата звернення: 12.05.2020).
2. Декларація про державний суверенітет України: Декларація від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 12.05.2020).
3. Про військові формування на Україні: постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 р. № 1431-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-12> (дата звернення: 12.05.2020).
4. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 р. № 1465-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1465-12> (дата звернення: 12.05.2020).
5. Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України: постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 № 1659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1659-12> (дата звернення: 12.05.2020).
6. Про Республіканську гвардію України: постанова Верховної Ради України від 22.10.1991 р. № 1683-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1683-12> (дата звернення: 12.05.2020).
7. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 25 від 22.10.1991 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4620.html> (дата звернення: 12.05.2020).
8. Про командуючого Республіканською гвардією України: постанова Верховної Ради України від 22.10.1991 р. № 1684-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1684-12> (дата звернення: 12.05.2020).
9. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 38 від 04.11.1991 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4633.html> (дата звернення: 12.05.2020).

10. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 р. № 1293-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12/ed19951210> (дата звернення: 12.05.2020).

11. Про Національну гвардію України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1774-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12/ed19911104> (дата звернення: 12.05.2020).

12. Про порядок введення в дію Закону України «Про Національну гвардію України»: постанова Верховної Ради України від 04.11.1991 р. № 1775-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-12/ed19911104> (дата звернення: 12.05.2020).

13. Про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України: постанова Верховної Ради України від 04.11.1991 р. № 1776-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1776-12/ed19911104> (дата звернення: 12.05.2020).

14. Про надання Головному управлінню командуючого Національною гвардією України статусу Державного комітету України: постанова Президії Верховної Ради України від 21.01.1992 р. № 2050-XII. Дата оновлення: 11.02.2001. р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2050-12> (дата звернення: 12.05.2020).

15. Про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України: постанова Верховної Ради України від 19.05.1992 р. № 2369-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2369-12/ed19920519> (дата звернення: 12.05.2020).

16. Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України: Указ Президента України від 05.04.1992 р. № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209/92/ed19920405> (дата звернення: 12.05.2020).

17. Гвардейцы воинской части 3045 всегда рады гостям. Офіційний вебсайт Національної гвардії України. 16.02.2018 р. URL: <http://ngu.gov.ua/ua/node/19870> (дата звернення: 12.05.2020).

18. Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ України військ внутрішньої і конвойної служби: розпорядження Голови Верховної Ради України від 29.11.1991 р. № 1860-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1860-12> (дата звернення: 12.05.2020).

19. Об обязанностях и правах Внутренних войск Министерства внутренних дел СССР при охране общественного порядка: Закон СРСР від 26.03.1990 р. № 1388-1. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/6335610> (дата звернення: 12.05.2020).

20. Про міліцію: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.12.1990 р. № 565-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12/ed19901220> (дата звернення: 12.05.2020).

21. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 41 від 26.03.1992 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4698.html> (дата звернення: 12.05.2020).

22. Про війська внутрішньої та конвойної охорони: Закон України від 26.03.1992 р. № 2235-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-12/ed19920326> (дата звернення: 12.05.2020).

23. Про внесення змін і доповнень до закону України «Про Національну гвардію України»: Закон України від 19.05.1992 р. № 2367-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2367-12/ed19920519> (дата звернення: 12.05.2020).

24. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну гвардію України»: Закон України від 26.01.1993 р. № 2937-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2937-12/ed19930126> (дата звернення: 12.05.2020).

25. Про внесення змін і доповнень до Положення про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України: постанова Верховної Ради

України від 26.01.1993 р. № 2938-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2938-12/ed19930126> (дата звернення: 12.05.2020).

26. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 51 від 26.01.1993 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4810.html> (дата звернення: 12.05.2020).

27. Про підпорядкування окремих підрозділів Національної гвардії України Міністерству внутрішніх справ України: Указ Президента України від 20.01.1995 р. № 71/95. Дата оновлення: 05.12.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71/95> (дата звернення: 12.05.2020).

28. Питання Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 07.04.1995 р. № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-95-%D0%BF/ed19950407> (дата звернення: 12.05.2020).

29. Внутрішні війська — елітні формування Воєнної організації української держави. А. Луцьков, Л. Харахаліль. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Збірник наукових праць. Львів. 2008. Вип. 20. С. 95-99. URI: <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/25679> (дата звернення: 12.05.2020).

30. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний Договір від 08.06.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80/ed19951006> (дата звернення: 12.05.2020).

31. Про Національну гвардію України: Указ Президента України від 06.10.1995 р. № 914/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/914/95/ed19951006> (дата звернення: 12.05.2020).

32. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 30 від 20.10.1995 р. URL: <https://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3739.html> (дата звернення: 12.05.2020).

33. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони»: Закон України від 31.10.1995 р. № 407/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/407/95-%D0%B2%D1%80/ed19951031> (дата звернення: 12.05.2020).

34. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстр. № 2001 від 28.07.1998 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=4350 (дата звернення: 12.05.2020).

35. Про Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року: постанова Верховної Ради України від 15.07.1999 р. № 976-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-14/ed19990715> (дата звернення: 12.05.2020).

36. Проект Закону про розформування Національної гвардії України (реєстр. № 4218 від 17.12.1999 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7255 (дата звернення: 12.05.2020).

37. Проект Закону про розформування Національної гвардії України (реєстр. № 4218-д від 22.12.1999 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7317 (дата звернення: 12.05.2020).

38. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 55 від 23.12.1999 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2374.html> (дата звернення: 12.05.2020).

39. Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань: Указ Президента України від 17.12.1999 р. № 1586/99. Дата оновлення: 05.12.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1586/99> (дата звернення: 12.05.2020).

40. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 57 від 11.01.2000 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2376.html> (дата звернення: 12.05.2020).

41. Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11.01.2000 р. № 1363-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-XIV> (дата звернення: 12.05.2020).

42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про розформування Національної гвардії України»: Закон України від 21.12.2000 № 2171-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2171-14/ed20001221> (дата звернення: 12.05.2020).

43. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про розформування Національної гвардії України» (реєстр. № 5421 від 29.06.2000 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8669 (дата звернення: 12.05.2020).

44. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 53 від 21.12.2000 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2613.html> (дата звернення: 12.05.2020).

45. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про розформування Національної гвардії України» (реєстр. № 5421-1 від 01.11.2000 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9250 (дата звернення: 12.05.2020).

46. Про питання щодо перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування: Указ Президента України від 18.08.2003 р. № 863/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/863/2003/ed20030818> (дата звернення: 12.05.2020).

47. Про внесення зміни до Указу Президента України від 18 серпня 2003 року № 863: Указ Президента України від 08.04.2004 р. № 402/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402/2004> (дата звернення: 12.05.2020).

48. Про зупинення дії Указу Президента України від 18 серпня 2003 року № 863: Указ Президента України від 03.11.2005 р. № 1529/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/2005> (дата звернення: 12.05.2020).

49. Проект Закону про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України (реєстр. № 7716 від 28.11.2005 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=24995 (дата звернення: 12.05.2020).

50. Проект Закону про Республіканську гвардію України (реєстр. № 7716-1 від 08.07.2005 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=25169 (дата звернення: 12.05.2020).

51. Проект Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 7716-2 від 16.03.2006 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=26568 (дата звернення: 12.05.2020).

52. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України» від 07.12.2005 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24995&pf35401=77028> (дата звернення: 12.05.2020).

53. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України» від 22.06.2005 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24995&pf35401=74043> (дата звернення: 12.05.2020).

54. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України» від 02.11.2005 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24995&pf35401=80186> (дата звернення: 12.05.2020).

55. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України» від 28.11.2005 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24995&pf35401=81542> (дата звернення: 12.05.2020).

56. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про Республіканську гвардію України» від 09.09.2005 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=25169&pf35401=77031> (дата звернення: 12.05.2020).

57. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про Національну гвардію України» від 19.01.2006 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=26568&pf35401=84731> (дата звернення: 12.05.2020).

58. Проект Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 2484 від 06.11.2006 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28568 (дата звернення: 12.05.2020).

59. Проект Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 1317 від 10.01.2008 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31293 (дата звернення: 12.05.2020).

60. Звільнення Піскуна, або майже силовий сценарій. Українська правда. 24.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2007/05/24/3240782> (дата звернення: 12.05.2020).

61. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). Дата оновлення: 01.01.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20060101> (дата звернення: 12.05.2020).

62. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.05.2020).

63. Цушко вимагав вертоліт, снайперів і 1,5 тисячі солдат. Українська правда. 30.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/05/30/3242857> (дата звернення: 12.05.2020).

64. Цушко просив у Гриценка боєприпаси. Українська правда. 31.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/05/31/3243247> (дата звернення: 12.05.2020).

65. Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України: Указ Президента України від 25.05.2007 р № 474/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474/2007/ed200705254> (дата звернення: 12.05.2020).

66. Апеляційний суд повернув внутрішні війська Ющенку. Українська правда. 30.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/05/30/3242762> (дата звернення: 12.05.2020).

67. МВС відмовляється віддавати Ющенку війська. Українська правда. 25.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/05/25/3241671> (дата звернення: 12.05.2020).

68. Цушко заборонив військам слухатися Ющенка. Українська правда. 25.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/05/25/3241771> (дата звернення: 12.05.2020).

69. Внутрішні війська і Міноборони присягли Ющенку на вірність. Українська правда. 25.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/05/25/3241694> (дата звернення: 12.05.2020).

70. В. Чивокуня. Віктор Ющенко почав нову велику гру. Українська правда. 26.05.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2007/05/26/4418871> (дата звернення: 12.05.2020).

71. Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання

забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України»: постанова Верховної Ради України від 25.05.2007 р. № 1092-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-16> (дата звернення: 12.05.2020).

72. Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 25 травня 2007 року № 474: Указ Президента України від 26.05.2007 р. № 480/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480/2008> (дата звернення: 12.05.2020).

73. Проект Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 1317 від 10.01.2008 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF10L00A.html (дата звернення: 12.05.2020).

74. Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про Національну гвардію України (реєстр. № 1317/П від 23.01.2008 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31462 (дата звернення: 12.05.2020).

75. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 14 від 08.04.2008 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/386.html> (дата звернення: 12.05.2020).

76. Поіменне голосування про проект Закону про Національну гвардію України (від 10.01.2008 р. № 1-1/24 вручено 15.11.2008, подання Комітету про відхилення – 25.01.2008 р.) (№ 1317) – за основу 08.04.2008 р. 16:29. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=122106&n_skl=6 (дата звернення: 12.05.2020).

77. Поіменне голосування про направлення на повторне перше читання проект Закону про Національну гвардію України (від 10.01.2008 р. № 1-1/24 вручено 15.11.2008 р., подання Комітету про відхилення – 25.01.2008 р.) (№ 1317) 08.04.2008 р. 16:30. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=122106&n_skl=6 (дата звернення: 12.05.2020).

78. М. Міщенко. Чому Ющенко міняє Гриценка на Єханурова? УНІАН. 17.12.2007 р. URL: <https://www.unian.ua/politics/84097-chomu-yuschenko-minyae-gritsenka-na-ehanurova.html> (дата звернення: 12.05.2020).

79. Гриценко: Ющенко не зрозумів, і довіра до армії вища довіри до нього. Українська правда. 25.12.2007 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2007/12/25/3343395> (дата звернення: 12.05.2020).

80. Гриценко сподівається, що через рік Єхануров відрізнить батальйон від дивізіону. Українська правда. 25.01.2008 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2008/01/25/3357492> (дата звернення: 12.05.2020).

81. Гриценко: Записываю ошибки Еханурова. Delo.ua. 24.04.2008 р. URL: <https://delo.ua/opinions/gricenکو-zapisyvaju-oshibki-eh-76958> (дата звернення: 12.05.2020).

82. 12 років самотності полковника, якому ніхто не пише. Еспресо. 30.05.2014 р. URL: https://espreso.tv/article/2014/05/30/ystoriya_zrad_anatoliya_hrycenko (дата звернення: 12.05.2020).

83. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України): Рішення Конституційного суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> (дата звернення: 12.05.2020).

84. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях) (реєстр. № 3048 від 05.08.2013 р.). URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47995 (дата звернення: 12.05.2020).

85. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях)» від 05.08.2013 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=47995&pf35401=271493> (дата звернення: 12.05.2020).

86. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях)» від 24.02.2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=47995&pf35401=292014> (дата звернення: 12.05.2020).

87. Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року: заява Верховної Ради України від 25.02.2014 р. № 790-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/790-18> (дата звернення: 12.05.2020).

88. Проект Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 4393 від 11.03.2014 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50122 (дата звернення: 12.05.2020).

89. Додаток № 1 до листа Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 16.04.2020 р. № 18/10-643.

90. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про Національну гвардію України» від 12.03.2014 р. URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50122&pf35401=29360>

3 (дата звернення: 12.05.2020).

91. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну гвардію України» від 11.03.2014 р. URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50122&pf35401=29337>

5 (дата звернення: 12.05.2020).

92. Проект Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 4393-1 від 12.03.2014 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50134

(дата звернення: 12.05.2020).

93. Карта проходження проекту Закону про Національну гвардію України (реєстр. № 4393 від 11.03.2014 р.). URL:

<https://ips.ligazakon.net/document/view/JG3E100I?an=3> (дата звернення:

12.05.2020).

94. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією щодо відповідності проекту Закону України «Про Національну гвардію України» вимогам антикорупційного законодавства від 12.03.2014 р. URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50122&pf35401=29361>

3 (дата звернення: 12.05.2020).

95. Протокол засідання Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони № 33 від 12.03.2014 р. URL:

http://komnbor.rada.gov.ua/news/Prot_zasid_VII_skl/3_4_ses/72784.html (дата

звернення: 12.05.2020).

96. Додаток № 2 до листа Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 16.04.2020 р. № 18/10-643.

97. Лист Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 16.04.2020 р. № 18/10-643.

98. Поіменне голосування про проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян (№ 3879) – за основу та в цілому

16.01.2014 р. 11:15. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=361107&n_skl=7 (дата звернення: 12.05.2020).

99. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (реєстр. № 4394 від 11.03.2014 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50123 (дата звернення: 12.05.2020).

100. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 11.03.2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50123&pf35401=293378> (дата звернення: 12.05.2020).

101. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 9 від 13.03.2014 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5194.html> (дата звернення: 12.05.2020).

102. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/ed20140313> (дата звернення: 12.05.2020).

103. Історія документа та редакції, картка Закону України «Про Національну гвардію України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/card4#History> (дата звернення: 12.05.2020).

104. Історія документа та редакції, картка Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-18/card4#History> (дата звернення: 12.05.2020).

105. Проект Постанови про призначення С.Полторака на посаду командувача Національної гвардії України (реєстр. № 4485 від 19.03.2014 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50306 (дата звернення: 12.05.2020).

106. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 20 від 01.04.2014 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5224.html> (дата звернення: 12.05.2020).

107. Про призначення Полторака С.Т. Міністром оборони України: постанова Верховної Ради України від 14.10.2014 р. № 1696-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1696-18> (дата звернення: 12.05.2020).

108. Проект Постанови про звільнення Полторака С.Т. з посади командувача Національної гвардії України (реєстр. № 5163 від 14.10.2014 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52306 (дата звернення: 12.05.2020).

109. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n1246> (дата звернення: 12.05.2020).

110. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку речового забезпечення військовослужбовців: Закон України від 01.07.2015 р. № 567-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-19#n28> (дата звернення: 12.05.2020).

111. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції: Закон України від 10.11.2015 р. № 766-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/766-19#n113> (дата звернення: 12.05.2020).

112. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти: Закон України від 12.07.2018 р. № 2505-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#n259> (дата звернення: 12.05.2020).

113. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування терміна «особа з інвалідністю» та похідних від нього: Закон України від 02.10.2018 р. № 2581-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2581-19#n101> (дата звернення: 12.05.2020).

114. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»: Закон України від

04.03.2020 р. № 524-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#n104> (дата звернення: 12.05.2020).

115. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України"» (реєстр. № 1848 від 27.01.2015 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53701 (дата звернення: 12.05.2020).

116. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України"» від 27.01.2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53701&pf35401=326403> (дата звернення: 12.05.2020).

117. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 1 від 03.02.2015 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5773.html> (дата звернення: 12.05.2020).

118. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України"» від 24.02.2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53701&pf35401=331539> (дата звернення: 12.05.2020).

119. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України"» від 17.03.2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53701&pf35401=326943> (дата звернення: 12.05.2020).

120. Стенограма засідання Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 18.03.2015 р. URL: http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/zacid_komit/stenogr_z/73233.html (дата звернення: 12.05.2020).

121. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 61 від 03.07.2015 р. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5942.html> (дата звернення: 12.05.2020).

122. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 44 від 23.12.2015 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6084.html> (дата звернення: 12.05.2020).

123. Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України: Закон України від 24.12.2015 р. № 920-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/920-19> (дата звернення: 12.05.2020).

124. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України (реєстр. № 3703 від 22.12.2015 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57529 (дата звернення: 12.05.2020).

125. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України" щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» від 23.12.2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57529&pf35401=370811> (дата звернення: 12.05.2020).

126. Стенограма засідання Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 23.12.2015 р. URL: http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/zacid_komit/stenogr_z/73636.html (дата звернення: 12.05.2020).

127. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» (щодо удосконалення організації та порядку діяльності Національної гвардії України) (реєстр. № 3723 від 28.12.2015 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57577 (дата звернення: 12.05.2020).

128. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 45 від 24-25.12.2015 р. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6087.html> (дата звернення: 12.05.2020).

129. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 12.05.2020).

130. Шай Р.Я. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 2. С. 496–508. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/02_2011/11shpyaupd.pdf (дата звернення: 12.05.2020).

131. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник. М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. К.: Атіка, 2002. 576 с. URL: <https://lawbook.online/page/pravoxr/ist/ist-22--idz-ax292--nf-4.html> (дата звернення: 12.05.2020).

132. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник. Под редакцией профессора. А.М. Бандурки. Харьков: Университет внутренних дел. 1999. 350 с.

133. Янчук А. Науково-нормативні підходи до визначення поняття «правоохоронні органи» в умовах їх реформування. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 2. С. 110–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_2_22 (дата звернення: 12.05.2020).

134. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію»: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 р. № 690 (1979). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 12.05.2020).

135. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 12.05.2020).

136. Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання

службових завдань: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2017-%D0%BF> (дата звернення: 12.05.2020).

136. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 12.05.2020).

137. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: постанова Ради Міністрів Української РСР від 27.02.1991 р. № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/49-91-%D0%BF> (дата звернення: 12.05.2020).

138. Про внесення змін до пункту 12 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: постанова Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2014-%D0%BF/ed20140122> (дата звернення: 12.05.2020).

139. «Батьківщина» каже, що до України завезли російські бойові гранати (Документ). Телеканал новин «24». 25.01.2014 р. URL: https://24tv.ua/batkivshhina_kazhe_shho_do_ukrayini_zavezli_rosiyski_boyovi_granati_dokument_n402445 (дата звернення: 12.05.2020).

140. Про внесення змін до пункту 16 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: постанова Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 р. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2014-%D0%BF/ed20140122> (дата звернення: 12.05.2020).

141. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 02.04.2014 р. у справі № 826/910/14, головуєчий суддя Огурцов О.П., судді Арсірій Р.О., Кузьменко В.А. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38196091> (дата звернення: 12.05.2020).

142. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.05.2014 р. у справі № 826/4299/14, головуєчий суддя Головань О.В., судді Власенкова О.О., Кротюк О.В. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38735035> (дата звернення: 12.05.2020).

143. Про скасування деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/191-2014-%D0%BF/ed20140618> (дата звернення: 12.05.2020).

144. Прийняття постанов Кабінету Міністрів України щодо використання спеціальних засобів проти учасників акцій протесту, організація постачання цих засобів. Генеральна прокуратура України. Реєстр проваджень про злочини, пов'язані із перешкоджанням проведенню мирних акцій протесту, які відбувалися у Києві та інших містах України в період листопада 2013 року – лютого 2014 року. URL: <http://rrg.gov.ua/reestr-kriminalnih-provazhen/golovne-slidche-upravlinnja-generalnoi-prokuraturi-ukraini/zalyshehnyya-bez-zmin-nepravosudnyh-sudovyh-rishen> (дата звернення: 12.05.2020).

145. 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 р. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 12.05.2020).

146. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 12.05.2020).

147. Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 р. № 100-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80> (дата звернення: 12.05.2020).

148. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (дата звернення: 12.05.2020).

149. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 12.05.2020).

150. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направлено Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 30.10.2003 р. № 1-в/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-03> (дата звернення: 12.05.2020).

151. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками): Висновок Конституційного Суду України від 12.10.2004 р. № 2-в/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-04> (дата звернення: 12.05.2020).

152. М. Каменєв, С. Золотар. Жандармерія Зеленського. Дзеркало тижня. 06.09.2019 р. URL: <https://dt.ua/internal/zhandarmeriya-zelenskogo-322848.html> (дата звернення: 12.05.2020).

153. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 12.05.2020).

154. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> (дата звернення: 12.05.2020).

155. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.05.2020).

156. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 12.05.2020).

157. Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. № 1449-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15> (дата звернення: 12.05.2020).

158. Про проект нової Конституції України: постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 р. № 2525-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12> (дата звернення: 12.05.2020).

159. The Constitution of Greece 1975 (rev. 2008). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

160. The Constitution of Spain 1978 (rev. 2011). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

161. The Constitution of Italy 1947 (rev. 2012). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

162. The Constitution of Albania 1998 (rev. 2016). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

163. The Constitution of Chile 1980 (rev. 2015). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

164. The Constitution of Portugal 1976 (rev. 2005). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

165. The Constitution of Germany 1949 (rev. 2014). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

166. The Constitution of Russian Federation 1993 (rev. 2014). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

167. The Constitution of The United States of America 1789 (rev. 1992). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

168. The Constitution of Turkey 1982 (rev. 2017). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

169. The Constitution of Netherlands 1814 (rev. 2008). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

170. The Constitution of France 1958 (rev. 2008). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

171. The Constitution of Brazil 1988 (rev. 2017). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

172. The Constitution of Morocco 2011. Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

173. The Constitution of Romania 1991 (rev. 2003). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

174. The Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

175. The Constitution of Jordan 1952 (rev. 2016). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2016?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

176. The Constitution of Qatar 2003. Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Qatar_2003?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

177. The Constitution of Tunisia 2014. Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

178. The Constitution of Palestine 2003 (rev. 2005). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Palestine_2005?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

179. The Constitution of Djibouti 1992 (rev. 2010). Constitute. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010?lang=en (дата звернення: 12.05.2020).

180. Про Заяву Президії Верховної Ради України щодо Збройних Сил України: постанова Президії Верховної Ради України від 22.11.1991 р. № 1854-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1854-12> (дата звернення: 12.05.2020).

181. Російській дивізії внутрішніх військ повернули ім'я Дзержинського. Дзеркало тижня. 22.09.2014 р. URL: https://dt.ua/WORLD/rosiyskoyi-diviziya-vnutrishnih-viysk-povernuli-im-ya-dzerzhinskogo-151747_.html (дата звернення: 12.05.2020).

182. О. Підлуцький. Дивізія імені Дзержинського: бойовий шлях карателів. Дзеркало тижня. 18.04.2014 р. URL: https://dt.ua/history/diviziya-imeni-dzerzhinskogo-boyoviy-shlyah-karateliv-_.html (дата звернення: 12.05.2020).

183. Бойовики використовували загороджувальні загони у штурмі Вуглегірська — спікер АТО. Інтерфакс-Україна. 03.02.2015 р. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/248392.html> (дата звернення: 12.05.2020).

184. Права людини в діяльності української поліції – 2017. Аналітичний звіт. За загальною редакцією Крапивіна Є. О. К.: Софія-А. 2018. 208 с. URL: http://umdppl.info/wp-content/uploads/2018/06/PL_2017_text.pdf (дата звернення: 12.05.2020).

185. Захист прав людини: міжнародний та вітчизняний досвід: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (16 травня 2019 року). К.: Національна академія прокуратури України. 2019. 712 с.

186. М. Каменєв, С. Золотар. Нацгвардія самостійно патрулює вулиці — демократія чи поліцейська держава? Дзеркало тижня. 18.09.2019 р. URL: <https://dt.ua/internal/nacgvardiya-samostiyno-patrulyuye-vulici-demokratiya-chi-policeyska-derzhava-320893.html> (дата звернення: 12.05.2020).

187. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 12.05.2020).

188. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 548-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> (дата звернення: 12.05.2020).

189. Про Стройовий статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 549-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-14> (дата звернення: 12.05.2020).

190. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 550-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14> (дата звернення: 12.05.2020).

191. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14> (дата звернення: 12.05.2020).

192. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України: Указ Президента України від 28.03.2014 р. № 346/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346/2014> (дата звернення: 12.05.2020).

193. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 12.05.2020).

194. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 12.05.2020).

195. Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність (реєстр. № 2822-1 від 20.05.2015 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55253 (дата звернення: 12.05.2020).

196. Проект Закону про Національну поліцію (реєстр. № 2822 від 13.05.2015 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082 (дата звернення: 12.05.2020).

197. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14> (дата звернення: 12.05.2020).

ДОДАТКИ

Проект конституційного подання щодо невідповідності Конституції України положень Закону України від 13 березня 2014 року № 876-VIII «Про Національну гвардію України»

Конституційний Суд України
01033, м. Київ, вул. Жилянська, 14

Суб'єкт права на конституційне подання:
— народних депутатів України

Представники суб'єкта права на конституційне подання:

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо невідповідності Конституції України положень Закону України від 13 березня 2014 року № 876-VIII «Про Національну гвардію України» (Відомості Верховної Ради України, 2014, № 17, ст. 594)

Відповідно до статей 147, 150, 152 і 153 Конституції України, пункту 1 частини першої статті 7, частин першої-третьої статті 51, статті 52 Закону України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (Відомості Верховної Ради України, 2017, № 35, ст. 376) суб'єкт права на конституційне подання – __ народних депутатів України звертається до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання положень статей 1, 2, пункту 3-1 розділу VIII «Перехідні та прикінцеві положення» Закону України від 13 березня 2014 року № 876-VIII «Про Національну гвардію України» (Відомості Верховної Ради України, 2014, № 17, ст. 594) (далі – Закон № 876) в частині наділення Національної гвардії України функціями правоохоронного органу такими, що не відповідають положенням частини четвертої статті 17 Конституції України.

Предметом конституційного подання є положення статей 1, 2, пункту 3-1 розділу VIII «Перехідні та прикінцеві положення» Закону № 876, відповідно до яких Національна гвардія України, яка є військовим формуванням, наділена повноваженнями, які передбачають обмеження прав і свобод громадян.

Суб'єкти права на конституційне подання ставлять перед Конституційним Судом України питання:

Чи можуть військові формування бути наділені функціями правоохоронних органів?

I. 11 березня 2014 року народний депутат України VII скликання Турчинов О.В. (на той час – Голова Верховної Ради України, Виконуючий обов’язки Президента України) подав до Верховної Ради України проект Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393).

Верховна Рада України 13 березня 2014 року, проголосувавши за основу і в цілому за законопроект «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393 від 11 березня 2014 року), прийняла Закон № 876, який набрав чинності 16 березня 2014 року.

Закон № 876 передбачив створення Національної гвардії України та визначив правові засади організації та порядку її діяльності, загальну структуру, функції та повноваження.

II. Функції та конституційні обмеження діяльності Збройних Сил України, військових формувань та правоохоронних органів визначені в статті 17 Конституції України:

«1. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

2. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

3. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

4. 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 перешкоджання їх діяльності».

З положень частини третьої статті 17 Конституції України слідує, що військові формування та правоохоронні органи наділені однаковими функціями. Водночас, частина четверта статті 17 Конституції України містить обмежувальні положення, які стосуються виключно Збройних Сил України та військових формувань, але не правоохоронних органів.

З цього можна зробити висновок, що Конституція України містить положення, які розмежовують на понятійному рівні військові формування та правоохоронні органи і забороняють використання військових формувань для обмеження прав і свобод громадян, тоді як для правоохоронних органів такий заборонний припис відсутній.

III. Для цілей цього конституційного подання необхідно визначити, за якими критеріями можна віднести той чи інакший державний орган до категорії військових формувань, і після цього перевірити, чи відповідає Національна гвардія України цим критеріям.

Конституція України не містить визначення терміну «військове формування». Відтак, суб'єкт права на конституційне подання звертається до того, як цей термін визначив законодавець. Так, термін «військове формування» в чинному законодавстві України визначений в абзаці 13 статті 1 Закону України від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ «Про оборону України» (*Відомості Верховної Ради України, 1992, № 9, ст.106*):

«військове формування – створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій».

Важливо зазначити, що Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України» (*Офіційний вісник України, 2018, № 55, ст. 1903*) не містить визначення терміну «військове формування», але він неодноразово вживається в цьому Законі (наприклад, в статтях 13, 16-18, 20).

Таким чином, законодавець визначив, що військове формування має відповідати таким критеріям:

1. Створене відповідно до законодавства України.
2. Сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними.
3. Укомплектоване військовослужбовцями.
4. Призначене для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

IV. Визначивши критерії віднесення державного органу до категорії військових формувань, можна перейти до аналізу відповідності Національної гвардії України цим критеріям.

1. Перш за все, законодавець прямо зазначив це у частині першій статті 1 Закону № 876:

«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 злочинних 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».

Дане положення вказує на те, що Національна гвардія України на родовому рівні відноситься саме до військових формувань, а не до правоохоронних органів.

2. Національна гвардія України створена відповідно до **Закону № 876**. Це відповідає першому критерію з попереднього розділу цього конституційного подання (створене відповідно до законодавства України).

3. Відповідно до частини першої статті 5 Закону № 876 до складу Національної гвардії України входять **головний орган військового управління Національної гвардії України, оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії України, з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, заклади охорони здоров'я та установи, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України.**

Відповідно до частини другої статті 5 Закону № 876 організаційно Національна гвардія України складається з **органів військового управління (головного органу військового управління Національної гвардії України та органів військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України), з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ.**

Це відповідає другому критерію з попереднього розділу цього конституційного подання (сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними).

4. Відповідно до частини першої статті 9 Закону № 876 *особовий склад Національної гвардії України складається з **військовослужбовців та працівників. Національна гвардія України комплектується військовослужбовцями**, які проходять військову службу за контрактом та за призовом. Головний орган військового управління Національної гвардії України та органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України можуть комплектуватися державними службовцями.*

Це відповідає третьому критерію з попереднього розділу цього конституційного подання (укомплектоване військовослужбовцями).

5. Відповідно до частини другої статті 1 Закону № 876 *Національна гвардія України бере участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у **відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного***

конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони.

Щодо даної норми Головне науково-експертне управління в абзаці 3 висновку на проект Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393 від 11 березня 2014 року) зазначає: *«Крім того, перед НГ ставляться завдання, що **притаманні суто військовим формуванням** – "у взаємодії зі Збройними Силами України брати участь у відсічі збройної агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також виконанні завдань територіальної оборони"».*

Це відповідає четвертому критерію з попереднього розділу цього конституційного подання (призначене для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій).

Таким чином, Національна гвардія України не тільки визначена на рівні первинного законодавчого акту, яким вона утворена, як військове формування, а й відповідає існуючим у законодавстві України критеріям віднесення державного органу до категорії військових формувань.

Крім того, є й інші аргументи, що свідчать на користь того, що Національна гвардія України є військовим формуванням:

1. Таке визначення функцій Національної гвардії України міститься у частині п'ятій статті 18 Закону України «Про національну безпеку України»:

*«Національна гвардія України є **військовим формуванням** з правоохоронними функціями, призначеним для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій.*

У мирний час Національна гвардія України входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони.

Із введенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до сил оборони, виконує завдання та підпорядковується відповідно до положень Закону України

*«Про правовий режим воєнного стану» та Закону України
«Про Національну гвардію України».*

2. У всіх чотирьох Статутах Збройних Сил України Національна гвардія України згадується як військове формування, на яке поширюється дія кожного зі статутів:

а) в частині четвертій преамбули Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 194*);

б) в частині четвертій преамбули Стройового статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 549-XIV «Про Стройовий статут Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 195*);

в) в частині третій преамбули Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 550-XIV «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 196*);

г) частині четвертій преамбули Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України № 551-XIV від 24 березня 1999 року «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 197*).

3. Відповідно до пункту 17 частини першої статті 106 Конституції України Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, **інших військових формувань**; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

В преамбулі Указу Президента від 28 березня 2014 року № 346/2014 «Питання головного органу військового управління Національної гвардії України» (*Офіційний вісник України, 2014, № 28, ст. 785*) вказується, що Указ видано відповідно до **пункту 17 частини першої статті 106**, статті 112 Конституції України, статті 5 Закону № 876.

Командувач Національної гвардії України призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняється з посади Президентом України відповідно до частини другої статті 7 Закону № 876, що цілком узгоджується з пунктом 17 частини першої статті 106 Конституції України.

З огляду на те, що обсяг повноважень Президента України вичерпно визначено Конституцією України, законами України на Президента України не може бути покладено додаткових повноважень. З цього випливає, що цілком логічним є причинно-наслідковий зв'язок між нормою пункту 17 частини першої статті 106 Конституції України та рішенням законодавця визначити суб'єктом призначення командувача Національної гвардії України саме Президента України.

4. Відповідно до третього речення абзацу 1 пункту 8 Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України,

затвердженого вищезазначеним Указом Президента від 28 березня 2014 року № 346/2014 «Питання головного органу військового управління Національної гвардії України» (*Офіційний вісник України, 2014, № 28, ст. 785*), **на посаду командувача Національної гвардії України призначається військовослужбовець.**

5. Законотворець у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393 від 11 березня 2014 року) зазначив: *«В умовах небезпеки для територіальної цілісності України, загрози її державному суверенітету, провокування силового сценарію та дестабілізації ситуації в країні, порушення її миру і спокою виникла необхідність на основі внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ створити за європейською моделлю **потужне військове формування** з правоохоронними функціями, здатне виконувати службово-бойові завдання, у тому числі правоохоронні функції, як в умовах мирного часу, так і в умовах запровадження правового режиму надзвичайного та/або воєнного стану».*

Відтак, Національна гвардія України є військовим формуванням, а намір законодавця (*legislative intent*) визначити форму її діяльності саме у вигляді військового формування є явним і однозначним.

V. Відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

З цього слідує, що утворені відповідно до законів України військові формування використовуються у разі збройної агресії, якщо Президент України внесе до Верховної Ради України на схвалення відповідне рішення, а Верховна Рада України схвалить таке рішення.

Саме з цієї норми випливає, що Конституція України передбачає використання військових формувань у разі збройної агресії, що створює підґрунтя для існування законодавства щодо залучення військових формувань до виконання правоохоронних функцій у випадку запровадження воєнного стану.

Але Конституція України не містить підстав для наділення військових формувань правоохоронними функціями не в умовах воєнного або надзвичайного станів.

Навіть більше – Конституція України чітко розмежовує військові формування та правоохоронні органи. Попри те, що частина третя статті 17 Конституції України визначає для них однакові задачі, частина четверта статті 17 Конституції України забороняє використання військових формувань для

обмеження прав і свобод громадян, але не містить такої заборони для правоохоронних органів.

Майже всі права і свободи громадян не є абсолютними. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Конституції України).

VI. Кримінальний кодекс України (Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III (*Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, ст. 131*), далі – Кримінальний кодекс України) містить Розділ XIX «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)». Відповідно до частини другої статті 401 Розділу XIX Кримінального кодексу України за відповідними злочинами, передбаченими статтями цього розділу несуть відповідальність військовослужбовці Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, **Національної гвардії України та інших військових формувань**, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також інші особи, визначені законом.

Дана норма вказує не тільки на те, що Національна гвардія України є військовим формуванням, а й на те, що **на військовослужбовців Національної гвардії України поширюється кримінальна відповідальність, встановлена для спеціального суб'єкта.**

В контексті даного конституційного подання важливо відзначити відмінність у відповідальності за відкрити відмову виконувати наказ начальника між військовослужбовцями Національної гвардії України та працівників інших правоохоронних органів, наприклад, поліцейськими. Так, за вищезазначене правопорушення для військовослужбовця Національної гвардії України передбачено відповідальність частиною першою статті 402 Кримінального кодексу України (карається службовим обмеженням на строк до двох років або триманням у дисциплінарному батальйоні на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років), а для поліцейського за відсутності наслідків такої відмови – тільки дисциплінарне стягнення (частина перша статті 11 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (*Відомості Верховної Ради України, 2018, № 29, ст. 233*)).

З цього слідує, що існує суттєва відмінність між законодавчим забезпеченням виконання наказів начальників у правоохоронних органах та законодавчим забезпеченням виконання наказів начальників у військових формуваннях. Спосіб забезпечення виконання наказів начальника у військових формуваннях спрямований на безумовне виконання наказів та не допускає дискреції для військовослужбовців, які їх отримують, за виключенням дискреції тільки у питанні невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу (частина перша статті 60 Конституції України).

Демілітаризований, цивільний характер діяльності правоохоронних органів є важливим аспектом в частині дотримання прав і свобод громадян, а наділення військових формувань правоохоронними функціями становить для них загрозу.

VII. Національна гвардія України відповідно до Закону № 876 наділена такими правоохоронними функціями:

1) охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян (пункт 2 частини першої статті 2 Закону № 876);

2) участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян (пункт 3 частини першої статті 2 Закону № 876);

3) забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб (пункт 4 частини першої статті 2 Закону № 876);

4) охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України (пункт 5 частини першої статті 2 Закону № 876);

5) охорона спеціальних вантажів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України (пункт 6 частини першої статті 2 Закону № 876);

6) охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні (пункт 7 частини першої статті 2 Закону № 876);

7) охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України (пункт 8 частини першої статті 2 Закону № 876);

8) участь у припиненні масових заворушень (пункт 11 частини першої статті 2 Закону № 876);

9) участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (пункт 12 частини першої статті 2 Закону № 876);

10) участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення (пункт 13 частини першої статті 2 Закону № 876);

11) участь у припиненні групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань (пункт 19 частини першої статті 2 Закону № 876);

12) конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, до Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, місцевих загальних судів, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України, та відповідних установ виконання покарань, попереднього ув'язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, а також охорону їх у залі суду (абзац 1 пункту 3-1 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 876);

13) конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі під час їх екстрадиції (абзац 2 пункту 3-1 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 876);

14) участь у розшуку, переслідуванні і затриманні осіб, взятих під варту, осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варти (абзац 3 пункту 3-1 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 876).

При цьому, у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку військовослужбовці Національної гвардії України уповноважені здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» (пункт 1 частини першої статті 13 Закону № 876).

До превентивних поліцейських заходів відповідно до частини першої статті 31 Закону України «Про Національну поліцію» належать:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

Таким чином, Закон № 876 наділяє військовослужбовців Національної гвардії України не тільки функціями Національної поліції, а й повноваженнями в частині здійснення превентивних та поліцейських заходів примусу.

При здійсненні вищезазначених функцій військовослужбовці Національної гвардії України обмежують права і свободи людини і громадянина.

Отже, військовослужбовці Національної гвардії України Законом № 876 наділені повноваженнями, які передбачають обмеження прав і свобод громадян і є характерними саме для виконання функцій правоохоронних органів, а не військових формувань.

VIII. Яким є телеологічне призначення частини четвертої статті 17 Конституції України? Чи можна було при укладанні суспільного договору, яким є Конституція України, обмежитись положеннями частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України? Враховуючи обмежувальний припис частини четвертої статті 17 Конституції України, неодмінно постає питання – чи є це обмеження абсолютним?

На думку суб'єкта права на конституційне подання припис частини четвертої статті 17 Конституції України слід розглядати у системному взаємозв'язку з іншими положеннями цієї статті та Конституції України в цілому.

Можна допустити два тлумачення положень частини четвертої статті 17 Конституції України:

1. Збройні Сили України та інші військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян.

2. Збройні Сили України та інші військові формування можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян виключно для досягнення цілей, визначених для Збройних Сил України і інших військових формувань в Конституції України та з урахуванням інших положень Конституції України щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Перше тлумачення варто відкинути одразу, інакше втрачається взагалі логіка існування Збройних Сил України та інших військових формувань. Дане тлумачення було б допустимим у випадку, якщо функції оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності були покладені не на Збройні Сили України, а на інший державний орган. Але це не відповідатиме Конституції України, адже частина перша статті 17 Конституції України покладає саме на Збройні Сили України та інші військові формування функції оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. При цьому, виконання функцій оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності передбачають можливість обмеження прав і свобод громадян.

Друге тлумачення задовольняє всі приписи статті 17 Конституції України. Тобто використання Збройних Сил України або військових формувань для обмежень прав і свобод громадян, якщо вони спрямовані для досягнення цілей, які визначені у частинах другій, третій статті 17 Конституції України відповідно, не становитиме порушення частини четвертої статті 17 Конституції України *et vice-versa*. Звісно, таке обмеження прав і свобод громадян не може бути свавільним, а має відповідати частині першій статті 64 Конституції України.

При цьому, визначення законодавцем Національної гвардії України як «військового формування з правоохоронними функціями» не має наслідком вилучення її з-під регулювання положень частини четвертої статті 17 Конституції України. Таке визначення є спробою створити гібридний державний орган, що суперечить Конституції України з огляду на розмежування військових формувань та правоохоронних органів у статті 17.

Виходячи з системного аналізу положень Конституції України, Збройні Сили України та військові формування, утворені відповідно до закону, можуть обмежувати права і свободи громадян виключно для досягнення цілей оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, з урахуванням положень статей 8, 19, 64 Конституції України.

Натомість положення Закону № 876 наділяють військове формування, яким є Національна гвардія України, повноваженнями для здійснення саме правоохоронних функцій, які передбачають обмеження прав і свобод громадян не з тією метою, з якою їм це дозволяє робити Конституція України.

Таким чином, відповідні положення Закону № 876 не відповідають частині четвертій статті 17 Конституції України.

IX. З огляду на вказане можна дійти такого висновку:

Положення статей 1, 2, пункту 3-1 розділу VIII «Перехідні та прикінцеві положення» Закону № 876 в частині наділення Національної гвардії України, як військового формування, функціями правоохоронного органу, які передбачають обмеження прав і свобод громадян не з тією метою, з якою їм це визначено Конституцією України, не відповідають частині четвертій статті 17 Конституції України.

Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України це є підставою для визнання Конституційним Судом України відповідних положень Закону № 876 такими, що не відповідають Конституції України.

Зважаючи на вищевикладене, керуючись положеннями статей 147, 150, 152 і 153 Конституції України, пункту 1 частини першої статті 7, частин першої-третьої статті 51, статті 52 Закону України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (*Відомості Верховної Ради України, 2017, № 35, ст.376*),

ПРОСИМО:

1. Визнати положення статті 1, 2, пункту 3-1 розділу VIII «Перехідні та прикінцеві положення» Закону України від 13 березня 2014 року № 876-VIII «Про Національну гвардію України» (*Відомості Верховної Ради України, 2014, № 17, ст. 594*) в частині наділення Національної гвардії України правоохоронними функціями такими, що не відповідають положенням частини четвертої статті 17 Конституції України.

2. Залучити до участі в конституційному провадженні уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання:

- 1) ****;
- 2) ****;
- 3) ****.

Перелік документів і матеріалів, що додаються:

1. Додаток з підписами суб'єкта права на конституційне подання.
2. Конституція України (витяг).
3. Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VIII «Про Національну гвардію України» (*Відомості Верховної Ради України, 2014, № 17, ст. 594*) зі змінами.
4. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (*Відомості Верховної Ради України, 2017, № 35, ст.376*) (витяг).
5. Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII «Про оборону України» (*Відомості Верховної Ради України, 1992, № 9, ст.106*) зі змінами (витяг).
6. Кримінальний кодекс України (Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III (*Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, ст. 131*) зі змінами (витяг).
7. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України» (*Відомості Верховної Ради України, 2018, № 31, ст. 241*) (витяг).
8. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 194*) зі змінами (витяг).
9. Стройовий статут Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 року № 549-XIV «Про Стройовий статут Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 195*) зі змінами (витяг).
10. Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 року № 550-XIV «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 196*) зі змінами (витяг).
11. Дисциплінарний статут Збройних Сил України, затверджений Законом України № 551-XIV від 24 березня 1999 року «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» (*Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22, ст. 197*) зі змінами (витяг).
12. Дисциплінарний статут Національної поліції України, затверджений Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (*Відомості Верховної Ради України, 2018, № 29, ст. 233*) (витяг).

13. Указ Президента від 28 березня 2014 року № 346/2014 «Питання головного органу військового управління Національної гвардії України» (*Офіційний вісник України, 2014, № 28, ст. 785*).

14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393 від 11 березня 2014 року).

15. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про Національну гвардію України» (реєстраційний № 4393 від 11 березня 2014 року) від 12 березня 2014 року.