

Андрій Васильович МАРТИНЮК*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених було аргументовано, що наукова спільнота, принаймні значна частина її представників, переконані у тому, законодавчі засади національної безпеки в цілому, і територіальної оборони зокрема потребують відповідного доопрацювання, як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, запропоновано власний підхід щодо напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. З'ясовано, що концептуальні засади забезпечення територіальної оборони НГ України – це система найбільш важливих, основоположних ідей та принципів, світоглядних позицій і переконань, що відображають консолідовану позицію влади і громадянського суспільства щодо того, яку місію здійснює НГ України у галузі забезпечення територіальної оборони, які виклики і проблемні питання існують у цій сфері, які напрямки і перспективи їх подолання, а також удосконалення та розвитку механізму досліджуваного забезпечення.

Встановлено, що важливим напрямком удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, є визначення матеріально-правових і процедурних засад організації та реалізації механізму взаємодії НГ України з іншими суб'єктами публічної влади щодо забезпечення територіальної оборони.

Узагальнено, що сучасний стан адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони НГ України слід охарактеризувати як такий, що потребує подальшого доопрацювання і вдосконалення, з метою забезпечення його актуальності та відповідності нагальним потребам здійснення територіальної оборони. Підкреслено, що запропоновані вище кроки не вирішують усіх існуючих проблем і недоліків, що існують у адміністративно-правовому підґрунті механізму забезпечення НГ України територіальної оборони, втім їх належна реалізація має значним чином підвищити якість та результативність зазначеного забезпечення.

Ключові слова: адміністративне законодавство, удосконалення, територіальна оборона, Національна гвардія України.

Постановка проблеми. Досліджуючи організаційно-правові питання

забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, вчені неодноразово відмічали той факт, що чинне законодавство з цього приводу далеко не доскональне і має цілий ряд прогалин та інших проблемних аспектів. Така ситуація, звісно ж, не сприяє високій ефективності функціонування механізму забезпечення досліджуваної оборони, і потребує відповідного реагування з боку компетентних органів і посадових осіб публічної влади. Завдання ж наукової спільноти та громадськості допомогти владі побачити проблемні моменти у системі забезпечення територіальної оборони, вірно зрозуміти їх сутнісний зміст і віднайти вірні рішення щодо належного вирішення цих проблем. А відтак, перспективним напрямом наукових досліджень є вивчення напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, адже нормативно-правовий базис є одним із ключових та обов'язкових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення тривіальної оборони вище зазначеним суб'єктом.

Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю Національної гвардії України у напрямку забезпечення територіальної оборони, у своїх наукових працях розглядали О.І. Безпалова, Д.О. Горбач, М.О. Єрмошин, М.В. Корнієнко, М.В. Руденко, Д.О. Савочкіна, Л.Г. Чистоклетов, Р.Я. Шай та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблемних питань, пов'язаних із недосконалістю адміністративного законодавства у відповідній сфері.

Мета статті полягає у тому, щоб опрацювати шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. Задля досягнення вказаної мети у статті вирішуються такі завдання: розкривають наукові погляди вчених, які досліджували окремі проблемні аспекти забезпечення територіальної оборони; розкрити концептуальні та стратегічні засади вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері.

Наукова новизна статті полягає у тому, що у роботі дістали подальшого опрацювання шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України.

Виклад основного матеріалу. Наукова спільнота, принаймні значна частина її представників, переконані у тому, що законодавчі засади забезпечення національної безпеки в цілому, і територіальної оборони зокрема, потребують відповідного доопрацювання, як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Теж саме стосується й нормативно-правових та організаційно-управлінських засад діяльності Національної гвардії України, в тому числі у розрізі забезпечення нею територіальної оборони. Враховуючи і підтримуючи позиції вище згаданих правників, вважаємо, що для вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України необхідно:

1. Формування чітких та актуальних концептуальних засад здійснення територіальної оборони НГ України. О. Дніпров зазначає, що під концептуальними засадами розуміється основоположне, фундаментальне розуміння кого-, чого-небудь, тобто сукупність поглядів на певний процес, діяльність, явище. Звідси, аналізуючи концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади, дослідник їх визначає як систему поглядів, які в своїй сукупності формують фундаментальні уявлення про діяльність органів виконавчої влади в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади¹. Дослідник стверджує, що концептуальні засади виконавчої влади розкриваються крізь призму основоположних складових елементів, до яких ми відносимо правову природу, сутність поняття та ознаки виконавчої влади. Розгляд та аналіз цих елементів, наголошує О. Дніпрова, дозволяє повною мірою висвітлити вище згадувані концептуальні засади². Отже, враховуючи вище викладене, можемо дійти висновку, що концептуальні засади забезпечення територіальної оборони НГ України – це система найбільш важливих, основоположних ідей та принципів, світоглядних позицій і переконань, що відображають консолідовану позицію влади і громадянського суспільства щодо того, яку місію здійснює НГ України у галузі забезпечення територіальної оборони, які виклики і проблемні питання існують у цій сфері, які напрямки і перспективи їх подолання, а також удосконалення та розвитку механізму досліджуваного забезпечення. Наразі в нашій державі існує декілька правових актів, які визначають концептуальні та стратегічні засади організації та здійснення національної та воєнної безпеки України, а також діяльності та розвитку Національної гвардії України. Такими правовими актами зокрема є:

- Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, в якій зазначається, що пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція³;

- Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президентом України від 25 березня 2021 року № 121/2021, реалізація якої передбачає досягнення таких цілей державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва: достатні оборонні спроможності держави, які в поєднанні з консолідованим міжнародним тиском на Російську Федерацію можуть забезпечити стримування подальшої ескалації

¹ Дніпров О. Концептуальні засади діяльності виконавчої влади в Україні. *Вісник АПСВТ*, № 30-4, 2020, с.35-40. DOI: 10.33287/11212.

² Там само.

³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

збройної агресії проти України та відновлення її територіальної цілісності в межах державного кордону України; потужна територіальна оборона, яка у взаємодії з рухом опору сприятиме підвищенню рівня обороноздатності держави, згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності населення до оборони держави та ін.¹. У Стратегії воєнної безпеки України доволі багато уваги відводиться питанням зміцнення і розвитку механізму забезпечення територіальної оборони. При цьому досить багато уваги приділяється питанням організації та діяльності сил оборони, до яких належить і НГ України, однак у зазначеній стратегії немає конкретизації проблем, місця і перспектив розвитку цього військового формування з правоохоронними функціями у межах системи забезпечення територіальної оборони;

- Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року, затверджена розпорядженням КМУ від 1 лютого 2017 р. № 100-р. В якості мети зазначеної Концепції визначено 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 безпеці². Важливо відмітити, що у зазначеному концептуальному документі наведене коло проблем, що притаманні організації та діяльності НГ України, більшість з яких не втратили своєї актуальності й сьогодні. Зокрема основними причинами виникнення проблеми є: незавершеність процесу переоснащення Національної гвардії спеціальною технікою, сучасним озброєнням, спеціальними засобами, засобами зв'язку для ефективного виконання покладених завдань; недосконалість системи логістики, медичного забезпечення та реабілітації; незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування Національної гвардії з дотриманням прийнятих НАТО принципів реалізації кадрової політики; незавершеність формування військових частин (підрозділів) оперативного призначення, загонів спеціального призначення Національної гвардії; неналежний рівень бойової та спеціальної підготовки військовослужбовців для виконання завдань в умовах суттєвих змін у безпековому середовищі, низький рівень підготовки військовозобов'язаних та резервістів унаслідок непроходження ними протягом тривалого часу зборів; незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав - членів ЄС та НАТО; тощо³. У концепції викладені можливі та перспективні кроки щодо вирішення зазначених проблем, однак, знову ж таки, у ній не

¹ Про затвердження Стратегії воєнної безпеки України : Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

² Про затвердження Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 р. № 100-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

³ Там само.

виокремлюються концептуальні, засадничі питання забезпечення НГ України безпосередньо територіальної оборони.

У контексті вище наведеного також доцільно відзначити Доктрину діяльності Національної гвардії України, затверджену наказом командувача Національної гвардії України 22.12.2023 № 1097. Це документ Національної гвардії України, в якому відображені основи розвитку та підґрунтя для розроблення всіх ключових доктрин за напрямками діяльності Національної гвардії України. Доктрина описує основні функції, ключові повноваження Національної гвардії України та загальні основи порядку їх реалізації згідно з положеннями Конституції України, Закону України «Про Національну гвардію України», Закону України «Про національну безпеку України» та інших нормативних актів України, Доктрини застосування сил оборони держави¹. Дана доктрина містить цілу низку важливих положень з питань діяльності НГ України як суб'єкта правоохоронної та оборонної діяльності. Однак, розкриваючи місію НГ України, зміст її завдань та функцій, розробники доктрини лише фрагментарно викладають концептуальні засади здійснення територіальної оборони зазначеним суб'єктом.

Отже, зазначені правові документи, хоча і визначають концептуальні та стратегічні засади здійснення територіальної оборони та діяльності НГ України, втім не формують цілісного та змістовного ідейного політико-правового підґрунтя для належного забезпечення зазначеним суб'єктом досліджуваної оборони, що обумовлює необхідність та доцільність розробки вище зазначених концептуальних засад, спрямованих безпосередньо на визначення проблем, пріоритетів і перспектив забезпечення НГ України територіальної оборони;

2. Визначення матеріально-правових і процедурних засад організації та реалізації механізму взаємодії НГ України з іншими суб'єктами публічної влади щодо забезпечення територіальної оборони. Важливість взаємодії у контексті досліджуваної проблематики важко заперечувати, адже для ефективного та дієвого забезпечення територіальної оборони усі елементи цього забезпечення повинні працювати злагоджено та узгоджено, як єдиний, цілісний та гармонійний механізм. Це досягається завдяки різним умовам, факторам та засобам, однак, в першу чергу, за допомогою налагодження системної, систематичної, ефективної та змістовної взаємодії між усіма складовими адміністративно-правового механізму забезпечення територіальної оборони. Забезпечення високих показників якості та ефективності зазначеної взаємодії потребує запровадження цілого комплексу заходів різного характеру, одну із основних ролей серед яких виконує нормативно-правове підґрунтя, значення якого важко переоцінити, адже саме воно визначає ключові принципи та інші засадничі питання організації співробітництва, регламентує напрямки, форми та процедури

¹ Доктрина діяльності Національної гвардії України : наказ командувача Національної гвардії України 22.12.2023 № 1097. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/vkp-ngu-1-00-doktryna-diyalnosti-nacjonalnoyi-gvardiyi-ukrayiny.pdf> (дата звернення: 20.02.2024).

його реалізації.

Юридичною основою взаємодії НГ України з іншими суб'єктами забезпечення територіальної оборони, в тому числі з органами публічної влади і посадовими особами, виступають Закони України: «Про національну гвардію України», в якому прямо зазначається, що НГ 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. Також, згідно зазначеного закону Національна гвардія України виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами, Збройними Силами України, Управлінням державної охорони України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням¹; «Про основи національного спротиву», відповідно до положень якого безперервна взаємодія є одним із ключових принципів організації та функціонування сил національного спротиву, а забезпечення цієї взаємодії покладається на командування сил територіальної оборони. Деякі положення з приводу взаємодії також містяться в Законах України «Про оборону України» та «Про національну безпеку України». Однак зазначених, доволі загальних нормативно-правових вказівок, недостатньо для гарантування належної взаємодії. Тому, для того щоб закріплені у зазначених Законах засадничі положення не лишилися лише деклараціями про наміри, мають бути визначені конкретні інструменти і механізми здійснення взаємодії НГ України з іншими суб'єктами (органи публічної влади, інститути громадянського суспільства, міжнародні інституції та ін.) з питань забезпечення територіальної оборони. Слід відмітити, що на сьогодні є декілька підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують порядок співпраці НГ України з органами публічної влади (центральної та муніципальної) у межах протидії окремим загрозам та викликам, наприклад під час протидії масовим заворушенням (Постанова КМУ «Про затвердження Порядку організації діяльності та взаємодії Національної гвардії з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування з припинення масових заворушень» від 20.08.2021 р. № 894²), однак такий підхід не забезпечує комплексного підходу до формування порядку здійснення досліджуваної взаємодії.

3. Врегулювання основних засад координації забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. Координація є

¹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

² Про затвердження Порядку організації діяльності та взаємодії Національної гвардії з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування з припинення масових заворушень : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2021 р. № 894 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894-2021-%D0%BF#n8> (дата звернення: 20.02.2024).

одним із ключових елементів суспільного управління, в тому числі державного та муніципального. Серед дослідників немає єдиної позиції з приводу того, як слід розглядати координацію (як інструмент, принцип, метод чи функцію тощо), однак більшість дослідників одностайні у тому, що її призначення – це узгодження та спрямування спільних зусиль різних суб'єктів задля послідовного та ефективного виконання спільних чи тісно пов'язаних між собою завдань і досягнення відповідних цілей. Координація, на відміну від вище згаданої взаємодії не є необхідною умовою існування системи, зокрема такої як адміністративно-правовий механізм забезпечення територіальної оборони, однак вона (тобто координація) є дієвим інструментом впливу на цю взаємодію, управління нею, забезпечення її конструктивності, дієвості та результативності. Саме тому, доцільно на підзаконному рівні визначити найбільш важливі засади координації діяльності НГ України та інших сил національного спротиву щодо здійснення територіальної оборони. Зокрема, необхідно врегулювати суб'єктний склад, мету та завдання цієї координації, принципи, напрямки та форми її здійснення, врегулювати механізми відстежування та оцінки стану виконання рішень суб'єкта координації, а також інструменти забезпечення виконання цих рішень, задля того, щоб вони мали належний рівень дієвості, а не були звичайними рекомендаціями.

4. Ще одним важливим і перспективним напрямком удосконалення адміністративно законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони НГ України, є врегулювання засад державної кадрової політики у цій сфері. Ефективність діяльності НГ України напряму залежать від професіоналізму його кадрового складу, який власне і здійснює безпосередню реалізацію завдань, функцій і повноважень НГ України. Тому держава повинна постійно піклуватися про забезпечення досліджуваного суб'єкта найбільш кваліфікованими і вмотивованими кадрами, а для цього необхідно сформувані якісну систему підготовки, перепідготовки, добору, відбору, розміщення, просування та підвищення кваліфікації кадрів. Окрема увага при цьому має бути приділена питанням стимулювання та мотивації кадрового складу НГ України до законного, якісного та ефективного виконання своїх завдань, функцій і повноважень у сфері забезпечення територіальної оборони. Задля цього необхідно перш за все сформувані концептуальні засади та стратегічний курс щодо здійснення державної політики у системі НГ України, визначити специфіку кадрової роботи у розрізі виконання підрозділами цього військового формування завдань із забезпечення територіальної оборони. А вже наступним кроком має бути оновлення існуючих організаційно-правових засад здійснення кадрової політики у НГ України з урахуванням потреб і реалій забезпечення територіальної оборони.

Висновки. Отже, підсумовуючи вище викладене, можемо говорити про те, що сучасний стан адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони НГ України слід охарактеризувати як такий, що потребує подальшого доопрацювання і вдосконалення, з метою

забезпечення його актуальності та відповідності нагальним потребам здійснення територіальної оборони. Запропоновані вище кроки звісно ж не вирішують усіх існуючих проблем і недоліків, що існують у адміністративно-правовому підґрунті механізму забезпечення НГ України територіальної оборони, втім їх належна реалізація має значним чином підвищити якість та результативність зазначеного забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дніпров О. Концептуальні засади діяльності виконавчої влади в Україні. *Вісник АПСВТ*, № 30-4, 2020, С.35–40. DOI: 10.33287/11212.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

3. Про затвердження Стратегії воєнної безпеки України : Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

4. Про затвердження Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 р. № 100-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

5. Доктрина діяльності Національної гвардії України : наказ командувача Національної гвардії України 22.12.2023 № 1097. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/vkp-ngu-1-00-doktryna-diyalnosti-nacjonalnoyi-gvardiyi-ukrayiny.pdf> (дата звернення: 20.02.2024).

6. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

7. Про затвердження Порядку організації діяльності та взаємодії Національної гвардії з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування з припинення масових заворушень : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2021 р. № 894 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894-2021-%D0%BF#n8> (дата звернення: 20.02.2024).

Стаття надійшла до редакції 05.04.2024

Andriy V. MARTYNYUK,

Postgraduate Student

(*Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine*)

WAYS OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION REGULATING THE PROVISION OF TERRITORIAL DEFENSE BY THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

It was found that the conceptual principles of ensuring the territorial defense of the National Defense of Ukraine are a system of the most important, fundamental ideas and principles, worldview positions and beliefs that reflect the consolidated position of the authorities and civil society regarding the mission of the National Defense of Ukraine in the field of providing territorial defense, what challenges and problematic issues exist in this area, what are the directions and prospects for overcoming them, as well as improving and developing the mechanism of the researched support.

It has been established that an important direction of improving the administrative legislation, which regulates the provision of territorial defense by the National Guard of Ukraine, is the determination of the material, legal and procedural principles of the organization and implementation of the mechanism of interaction of the National Guard of Ukraine with other subjects of public power in the provision of territorial defense.

In general, the current state of administrative legislation, which regulates the provision of territorial defense of the NG of Ukraine, should be characterized as requiring further refinement and improvement, in order to ensure its relevance and compliance with the urgent needs of territorial defense. It is emphasized that the steps proposed above do not solve all the existing problems and shortcomings that exist in the administrative and legal basis of the mechanism for providing territorial defense to the National Defense of Ukraine, however, their proper implementation should significantly improve the quality and effectiveness of the mentioned provision.

Keywords: *administrative legislation, improvement, territorial defense, National Guard of Ukraine.*