

Олег Олександрович САХОН

(Національна академія сухопутних військ імені гетьмана П. Сагайдачного,
м. Львів)

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ З ПОЧАТКОМ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РФ В УКРАЇНУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуті питання ієрархічності та розподілу бойових завдань в умовах невизначеності обстановки та відсутності належної взаємодії в порядку застосування підпорядкованих з'єднань та частин Національної гвардії України з початком повномасштабного вторгнення рф в Україну. Розглянуто адміністративно-правовий статус територіального управління ОТО НГУ як систематизованої сукупності військових, правоохоронних, спеціальних, адміністративно-господарських, фінансово-економічних, соціальних норм і компетенцій, які регулюють діяльність та визначають становище цього органу військового управління, наділеного певними управлінськими функціями подвійного характеру в структурі сектору безпеки і оборони України.

Ключові слова: *Національна гвардія України, територіальне управління, бойові завдання, російсько-українська війна, адміністративно-правовий статус.*

Постановка проблеми. Специфічність адміністративно-правового становища територіальних управлінь оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України (далі – ТУ ОТУ НГУ) щодо реалізації повноважень під час війни вимагає визначення порядку їх делегування (передачі) органам військового управління Збройних Сил України (далі – ЗСУ). Окремої уваги заслуговує тема застосування військ Національної гвардії з урахуванням їх призначення та бойового потенціалу. Відтак особливості адміністративно-правового статусу військових формувань Національної гвардії України все ж таки досліджені недостатньо. З огляду на це зазначене питання потребує посиленої уваги з боку наукової спільноти, опрацювання та втілення в життя у вигляді прийнятих нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що в українській адміністративно-правовій доктрині теоретико-правові основи наукового осмислення широкого кола питань діяльності Національної гвардії України та інших правоохоронних органів розглядали у своїх роботах О. Бандурка, Ю. Битяк, К. Бугайчук, В. Василенко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кривенко, С. Кузніченко, О. Кузьменко, В. Куйбіда, В. Мальцев, Р. Мельник, О. Миколенко, О. Музичук, В. Сокурєнко, О. Червяков та інші дослідники. Водночас вчені фактично поза своєю увагою залишили проблемні питання

саме особливостей діяльності органів управління НГУ з початком повномасштабного вторгнення рф в Україну.

Мета статті полягає в тому, щоб охарактеризувати поняття унікального адміністративно-правового статусу територіального управління ОТО НГУ як систематизованої сукупності військових, правоохоронних, спеціальних, адміністративно-господарських, фінансово-економічних, соціальних норм і компетенцій, які регулюють діяльність та визначають положення цього органу військового управління, зокрема з початком повномасштабного вторгнення рф в Україну.

Виклад основного матеріалу. В умовах відсічі широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України критично важливим є максимально ефективне використання всього оборонного потенціалу держави для виконання завдань із захисту суверенітету та територіальної цілісності країни. Людський потенціал держави є найважливішою складовою оборонного потенціалу держави і ефективне його використання є ключовим елементом вирішення поставлених завдань.

Оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії України (ОТО НГУ) є її основною військово-адміністративною одиницею. Вони створені в межах чисельності цього формування і призначені для виконання завдань і функцій, які покладені на НГУ в межах відповідних зон оперативного реагування (відповідальності). Управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України є основними органами управління оперативно-тактичного рівня. Вони здійснюють процес управління частинами і з'єднаннями, які виконують службово-бойову, адміністративно-правову, повсякденну та фінансово-господарську функції в умовах як мирного, так і воєнного стану¹.

На початку повномасштабного вторгнення рф в Україну було виявлено ряд проблемних питань, пов'язаних із особливостями діяльності цих органів управління в умовах відбиття воєнної агресії та ведення бойових дій, особливо тих, які мали місце у зонах оперативної відповідальності північного, східного і південного прикордонних (оперативних) напрямків. Їх роль і місце, функціональні спроможності з початком повномасштабного вторгнення рф в Україну зазнали жорсткої перевірки на адаптацію до умов складної обстановки, на гнучкість та здатність делегувати повноваження з управління силами і засобами в оперативне керівництво командуванню об'єднаних угруповань (далі – ОУ), оперативно-тактичних угруповань (далі – ОТУ) Збройних Сил України, а також в умовах відсутності чіткої ієрархічності та розподілу бойових завдань внаслідок невизначеності обстановки та відсутності належної взаємодії в порядку застосування підпорядкованих з'єднань та частин за єдиним задумом оперативного керівництва сил оборони, активних дій противника щодо руйнування системи управління оперативно-тактичної

¹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII: станом на 27 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.

ланки¹.

Так, з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну діяльність оперативно-територіальних об'єднань НГУ характеризувалась такими чинниками:

- швидкість просування противника суттєво вплинула на стійкість та якість управління;

- необхідність паралельного виконання одразу декількох правоохоронних завдань (охорона публічної безпеки та порядку, важливих державних об'єктів, евакуація спецконтингенту із районів ведення бойових дій тощо) з раптовими завданнями територіальної оборони та захисту населених пунктів за місцем дислокації частин;

- управління ОТО НГУ стало плановою ціллю вогневого ураження противника, що змусило командування постійно змінювати місце дислокації пункту управління, застосовуючи принцип розосередженості та маневру сил і засобів, прихованого управління ними, маскуванню і легендування місць (об'єктів) тимчасової дислокації, організації боротьби за їх автономність і стійкість;

- проблема фізичної оборони (не охорони) особливо важливих об'єктів стала результатом тяжкої відповідальності командирів і особового складу – більшість підрозділів не чинили організованого опору противнику (Чорнобильська АЕС, Запорізька АЕС);

- загроза оточення військ, динамічність обстановки, інформаційний вакуум змушували начальника управління ОТО НГУ приймати одноосібно управлінські рішення щодо нанесення вогневого ураження противнику, залучення трофейної техніки, збору і евакуації несправної/пошкодженої бронетехніки в тил, добування розвідувальної інформації, внесення тимчасових змін до організаційно-штатної структури частин, спрощення процедури мобілізації цивільних громадян до лав НГУ за місцем проживання тощо.

Відтак, специфічність адміністративно-правового становища територіальних управлінь ОТО НГУ щодо реалізації повноважень під час війни вимагало визначення порядку їх делегування (передачі) органам військового управління ЗСУ. У ході ведення бойових дій функціональність органу управління розкривалась через продовження виконання завдань із забезпечення дій військ, кадрового забезпечення, поновлення людських та матеріально-технічних втрат, евакуації родин військовослужбовців, ліквідації таємних документів та апаратури спеціального виду зв'язку, потрапляння якої до противника було неприпустимо, ведення обліку санітарних і безповоротних втрат, підготовка нагородних матеріалів щодо заохочення особового складу частин державними нагородами тощо. Така діяльність визначає основні принципи управлінської діяльності ТУ ОТО: автономність; бойова готовність; гнучкість застосування методів

¹День Національної гвардії : якою є роль військового формування у війні з Росією // 24 канал: сайт. URL: https://24tv.ua/natsionalna-gvardiya-yiyi-rol-viyini-rosiyeyu-nayskladnishi-operatsiyi_n2281074.

управління; розосередженість сил і засобів; узгодженість застосування сил; взаємодія; делегування повноважень-децентралізація; територіальність; відповідальність; оперативність; ініціативність; стабільність персоналу; регламентація обов'язків і прав персонал; дисциплінованість; єдність керівництва.

Адміністративно-правові відносини між об'єктами (частини та підрозділи) і суб'єктом (ТУ ОТО) управлінської діяльності не припинялися в ході ведення бойових дій. Суб'єкт продовжував перебувати у дисциплінарних, службово-трудовах, організаційно-штатних, фінансово-економічних, соціально-психологічних відносинах як з підлеглими об'єктами, так і з власним особовим складом (персоналом органу управління). Отже, ТУ ОТО НГУ продовжувало перебувати на оперативно-тактичному рівні як зв'язуюча ланка управління між Головним управлінням Національної гвардії України (стратегічний рівень), та з'єднаннями, частинами ОТО (тактичний рівень). Воно виступало медіатором, розпорядником, контролером виконання визначених завдань і власне старшим органом управління¹.

Управління оперативного-територіального об'єднання НГУ є об'єктом кризового менеджменту, який реалізує власні повноваження і можливості по усуненню наслідків ракетної атаки противника та відновленню стійкої роботи штабу частини в єдиному контурі системи управління оперативно-тактичного рівня. Основні функції з військового управління, якими наділений орган управління, доповнюються статусом спеціального органу управління із спеціальними повноваженнями щодо взаємодії з Національною поліцією України, силами Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної кримінально-виконавчої служби України, Державної прикордонної служби України тощо.

Розширюється і військово-цивільне співробітництво органу управління з органами місцевого самоврядування, обласними та районними військово-цивільними адміністраціями. У перші місяці повномасштабного вторгнення у цій сфері складно вирішувались питання надання дозволу на використання земельних ділянок задля обладнання ліній укріплень та облаштування оборонних позицій, рубежів, районів на землях громад та приватних користувачів на підступах до міст (наприклад, Харків, Суми). Великі складнощі були пов'язані з постановкою на баланс та утриманням інженерних загороджень, оборонних бетонних споруд ДВС (довготривала вогнева споруда), лісоматеріалів, траншей, з використанням спеціальної техніки та матеріально-технічних засобів підприємств різної форми власності. Окремі проблеми виникали при розосередженні (тимчасовому розміщенні) особового складу і техніки, матеріально-технічних засобів, боєприпасів і палива на базі підприємств цивільної інфраструктури.

Усі ці проблемні аспекти вимагали нормативно-правового

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII: станом на 18 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

врегулювання, юридичного супроводження діяльності частин ОТО в ході відбиття широкомасштабного вторгнення. Слід також визнати, що право війни не завжди йде в ногу з цивільно-правовими нормами мирного часу. У адміністративно-правовій науці визначається, що правове становище будь-якого суб'єкта визначається сукупністю статусів, якими він наділений. Межі статусів визначені законодавством.

Висновки. У ході ведення бойових дій адміністративно-правові відносини між об'єктами (частини та підрозділи) і суб'єктом (ТУ ОТО) управлінської діяльності НГУ не припинялися. Специфічність адміністративно-правового становища територіальних управлінь ОТО НГУ щодо реалізації повноважень під час війни вимагала визначення порядку їх делегування (передачі) органам військового управління ЗСУ. Особливої уваги заслуговувала тема відповідальності за застосування військ Національної гвардії з урахуванням їх призначення та бойового потенціалу.

Ефективна функціональність органів управління розкривалась за допомогою продовження виконання завдань із забезпечення дій військ, кадрового забезпечення, поновлення людських та матеріально-технічних втрат, евакуації родин військовослужбовців, ліквідації таємних документів та апаратури спеціального виду зв'язку, потрапляння якої до противника було неприпустимо, ведення обліку санітарних і безповоротних втрат, підготовки нагородних матеріалів щодо заохочення особового складу частин державними нагородами тощо.

На підставі розглянутих особливостей діяльності територіальних управлінь оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України стверджується, що з початком широкомасштабного вторгнення РФ в Україну є нагальна потреба актуалізації наукового розгляду поняття унікального адміністративно-правового статусу територіального управління ОТО НГУ як систематизованої сукупності військових, правоохоронних, спеціальних, адміністративно-господарських, фінансово-економічних, соціальних норм і компетенцій, які регулюють діяльність та визначають становище цього органу військового управління, наділеного певними управлінськими функціями подвійного характеру в структурі сектору безпеки і оборони України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2017. 244 с.
2. Агапова О. В. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 60–66. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v1_2015/12.pdf.
3. Глуховець В. А. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 36–42.

4. Горбач Д.О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О.І. Безпалової). Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с.

5. День Національної гвардії : якою є роль військового формування у війні з Росією // 24 канал: сайт. URL: https://24tv.ua/natsionalna-gvardiya-yiyi-rol-viyuni-rosiyeyu-nayskladnishi-operatsiyi_n2281074.

6. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII: станом на 27 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII: станом на 18 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

8. Шопіна І. М. Правовий статус командувача Національної гвардії України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2023. Серія «Право». Вип. 77. Ч. 1. С. 47–51.*

Стаття надійшла до редакції 10.08.2024

Oleh OI. SAKHON

(National Academy of Land Forces named after Hetman P. Sahaidachny)

FEATURES OF THE ACTIVITIES OF THE MANAGEMENT BODIES OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE WITH THE BEGINNING OF THE FULL-SCALE INVASION OF THE RUSSIAN FEDERATION INTO UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The article considers the issues of hierarchy and distribution of combat missions in conditions of uncertainty of the situation and lack of proper interaction in the order of use of subordinate formations and units of the National Guard of Ukraine with the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. The administrative and legal status of the territorial administration of the National Guard of Ukraine is considered as a systematized set of military, law enforcement, special, administrative and economic, financial and economic, social norms and competencies that regulate the activities and determine the position of this military administration body, endowed with certain dual-nature administrative functions in the structure of the security and defense sector of Ukraine.

Keywords: *National Guard of Ukraine, territorial administration, combat missions, Russian-Ukrainian war, administrative and legal status.*