ПРАВО

DOI: https://doi.org/10.32844/ibpala-2025-3.05
УДК 351.74:342.95(477)

РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС БОЙОВИХ ДІЙ

Возник Михайло Володимирович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри військового права
та правоохоронної діяльності
Національного університету оборони України
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-2654-8798

Островський Дмитро Сергійович,
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня,
слухач Інституту стратегічних комунікацій
Національного університету оборони України,
підполковник Національної гвардії України

Стаття присвячена вивченню особливостей суспільного статусу та повноважень Національної гвардії України в умовах розгортання правової держави та активних бойових дій, пов'язаних із загарбницькою агресією Російської Федерації. Актуальність дослідження визначається також необхідністю чіткого розмежування функцій Національної гвардії України та Збройних Сил України, усунення правових колізій та забезпечення дотримання норм міжнародного гуманітарного права. Об'єктом дослідження є Національна гвардія України як суб'єкт сектору безпеки і оборони. Предметом дослідження є правове регулювання її статусу, підпорядкування та бойового застосування. Методологічною основою дослідження становить система наукових методів такі, як: коректно-юридичний метод, якій надав можливість проаналізувати національні права; порівняльно-правовий метод, якій слугував для вивчення експериментів Франції, Італії та Туреччини; системний підхід та логіко-нормативний аналіз. На основі міжнародного досвіду підтверджено та встановлено правові зміни, правове регулювання Національної гвардії України, об'єднаним командуванням в Генеральному штабі у воєнний час, гармонізацією соціальних гарантій її особового складу з соціальними гарантіями Збройних сил України. Отже, зроблені висновки сприятимуть необхідності проведення сприятливої правової реформи для зміцнення правової бази, підвищення ефективності бойової ролі Національної гвардії України та виконання зобов'язань України за міжнародним правом.

Ключові слова: *Національна гвардія України, правовий статус, воєнний стан, сектор безпеки, військове підпорядкування, правове регулювання, міжнародне гуманітарне право.*

Рекомендоване посилання:
Возник М. В., Островський Д. С. Регулювання правового статусу та повноважень Національної гвардії України під час бойових дій. *International Bulletin on Public Administration and Legal Affairs*. 2025. № 3 (5). С. 37–42. DOI: https://doi.org/10.32844/ibpala-2025-3.05

© Возник М. В., Островський Д. С., 2025

REGULATION OF THE LEGAL STATUS AND POWERS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE DURING COMBAT OPERATIONS

Voznyk Mykhailo Volodymyrovych,
PhD in Law, Associate Professor,
Department of Military Law and Law Enforcement Activities,
National Defence University of Ukraine
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-2654-8798

Ostrovskyi Dmytro Serhiiovych,
Second (Master's) Level Higher Education Student,
Trainee at the Institute of Strategic Communications,
National Defence University of Ukraine,
Lieutenant Colonel of the National Guard of Ukraine

The article is devoted to the study of the features of the social status and powers of the National Guard of Ukraine in the conditions of the deployment of the rule of law and active hostilities associated with the aggressive aggression of the Russian Federation. The relevance of the study is also determined by the need for a clear delimitation of the functions of the National Guard of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine, the elimination of legal conflicts and ensuring compliance with the norms of international humanitarian law. The object of the study is the National Guard of Ukraine as a subject of the security and defense sector. The subject of the study is the legal regulation of its status, subordination and combat use. The methodological basis of the study is a system of scientific methods such as: the correct-legal method, which provided the opportunity to analyze national rights; the comparative-legal method, which served to study the experiments of France, Italy and Turkey; a systematic approach and logical-normative analysis. Based on international experience, legal changes have been confirmed and established, legal regulation of the National Guard of Ukraine, unified command in the General Staff in wartime, harmonization of social guarantees of its personnel with social guarantees of the Armed Forces of Ukraine. Therefore, the conclusions drawn will contribute to the need for a favorable legal reform to strengthen the legal framework, increase the effectiveness of the combat role of the National Guard of Ukraine and fulfill Ukraine's obligations under international law.

Key words: *National Guard of Ukraine, legal status, martial law, security sector, military subordination, legal regulation, international humanitarian law.*

Актуальність теми

В умовах збройної агресії Російської Федерації проти України, Національна гвардія України (далі – НГУ) виконує низку бойових завдань, що виходять за межі традиційної правоохоронної функції. Наявні правові прогалини та колізії щодо статусу Національної гвардії України як учасника бойових дій створюють ризики правової невизначеності, порушень прав особового складу та неефективного управління під час воєнного стану. Відсутність чіткої межі між повноваженнями Національної гвардії України та Збройними Силами України (далі – ЗСУ) потребують нормативного впорядкування відповідно до міжнародних стандартів.

Стан дослідження

Питання регулювання правового статусу та повноважень Національної гвардії України є предметом активних наукових досліджень та завжди привертала увагу вітчизняних вчених у цій сфері. Зокрема, дослідники Київського інституту Національної гвардії України такі, як: О. Ф. Кобзар, О. М. Хромашко, В. В. Власюк, С. І. Карпенко, Р. В. Пристінський, у свої публікаціях піднімають питання розширення повноважень військовослужбовців НГУ під час масових заворушень в умовах воєнного стану, наголошуючи на більш суворому характері цих повноважень через підвищені загрози диверсій. А також, підкреслюють вагоме місце підрозділів оперативного призначення НГУ, зокрема шляхом запровадження стандартів НАТО та вивчення бойового досвіду.

Також наявні дослідження особливостей правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України. Зокрема, А. В. Стрюков та А. Л. Бейкун у своїй статті досліджують специфіку правового регулювання НГУ в умовах бойових дій. Водночас, Д. М. Корнієнко наголошує на проблемах слабкої взаємодії НГУ з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями, а також на відсутності комплексного адміністративно-правового забезпечення її діяльності. Тому, на сьогодні, дослідження регулювання правового статусу Національної гвардії України, особливо в умовах воєнного стану, є актуальним та потребує подальшого дослідження.

Мета статті

Метою дослідження є аналіз чинної нормативної бази України щодо статусу Національної гвардії України у бойових умовах, узагальнення міжнародного досвіду та формування пропозицій щодо її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу

Національна гвардія України є унікальним військовим формуванням із правоохоронними функціями, правове становлення та розвиток якого відображає загальні трансформації вітчизняної системи безпеки та оборони. Її інституційна історія має кілька етапів, що суттєво вплинули на сучасне нормативне регулювання діяльності НГУ.

Перший етап пов'язаний із проголошенням незалежності України. У відповідь на зростання загроз державній безпеці та необхідність створення власної військової сили, вже 4 листопада 1991 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Національну гвардію України» № 1774-XII (Закон України «Про Національну гвардію України», 1991), який сформував військове формування, призване забезпечувати охорону громадського порядку, боротися з організованою злочинністю та захищати суверенітет та територіальну цілісність держави. Відповідно до закону, Національна гвардія перебувала в підпорядкуванні Верховної Ради України та Президента України. У структурному відношенні вона була окремою від Збройних Сил України, хоча її функції частково перетиналися із завданнями ЗСУ та внутрішніх військ.

Проте вже в другій половині 90-х років, з огляду на фінансові труднощі, політичні суперечності та недостатню визначеність її правового статусу, було ухвалено рішення про реорганізацію. У 2000 році Закон України «Про Національну гвардію України» від 04.11.1991 № 1774-XII (Закон України «Про Національну гвардію України», 1991) був визнаний таким, що втратив чинність, а сама гвардія розформована. Функції гвардії були частково передані внутрішнім військам Міністерства внутрішніх справ України.

Третій, сучасний етап починається з 2014 року – у відповідь на початок збройної агресії РФ проти України та анексію Криму. У березні 2014 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про Національну гвардію України» № 876-VII (Закон України «Про Національну гвардію України», 2014), яким фактично було відновлено функціонування цього формування на нових правових засадах. Згідно з новою редакцією, НГУ стала військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України та виконує завдання як у мирну, так і у воєнну годину.

З 24 лютого 2022 року, у зв'язку із введенням воєнного стану, НГУ фактично бере участь у бойових діях на рівні з підрозділами Збройних Сил України. Законодавчі зміни, зокрема доповнення до Закону України «Про Національну гвардію України» (введення статті 6-1) (Закон України «Про Національну гвардію України», 2014), передбачили можливість підпорядкування НГУ командуванню ЗСУ в умовах особливого періоду, що свідчить про перехід її функціонального призначення до оборонного сегменту.

Таким чином, історико-правовий розвиток НГУ відображає еволюцію національної моделі безпеки, перехід від мілітаризованого правоохоронного формування до повноцінного учасника оборонних операцій, що потребує актуалізації та гармонізації її правового статусу відповідно до сучасних викликів.

Правове регулювання діяльності Національної гвардії України відображає подвійний характер цього формування – одночасно як військову структуру так й правоохоронний орган. У зв'язку з цим, у законодавстві України сформовано особливий механізм, що відрізняє режим функціонування НГУ в умовах мирної години під час воєнного стану або активних бойових дій.

Згідно із Законом України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 року № 876-VII (Закон України «Про Національну гвардію України», 2014), НГУ є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України (ст. 1, 2). Основними завданнями НГУ у мирний період є:

– охорона громадського порядку;

– охорона важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів;

– участь у боротьбі з тероризмом;

– забезпечення охорони органів державної влади;

– участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

У мирну годину НГУ підпорядкована Міністерству внутрішніх справ України, командувач призначається Президентом України за поданням Міністра внутрішніх діл (ст. 7 Закону) (Закон України «Про Національну гвардію України», 2014). Це зумовлює переважно правоохоронний, а не суто оборонний характер її функціонування.

З початком збройної агресії РФ та запровадженням воєнного стану в Україні правовий статус НГУ зазнав значних змін, особливо в частині командування та функціонального навантаження. На сьогодні, діяльність Національної гвардії України деталізується через систему спеціальних законів:

– «Про Національну гвардію України» (з доповненням ст. 6-1) від 13.03.2014 № 876-VII (Закон України «Про Національну гвардію України», 2014);

– «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 року № 389-VIII (Закон України «Про правовий режим воєнного стану», 2015);

– «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII (Закон України «Про оборону України», 1991);

– «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 року № 1934-XII (Закон України «Про Збройні Сили України», 1991).

Згідно зі статтею 6-1 Закону про НГУ, в особливий період (у тому числі під час воєнного стану) частини та підрозділи НГУ можуть тимчасово передаватися до оперативного підпорядкування Генеральному штабу ЗСУ для виконання завдань із оборони держави (Закон України «Про Національну гвардію України», 2014). Це означає фактичне перетворення НГУ на бойовий елемент оборонного комплексу, що діє у координації з армією.

Крім того, в умовах воєнного стану НГУ може виконувати функції з охорони державного кордону, участі в бойових операціях, супроводі та охороні військових колон, затриманні диверсійно-розвідувальних груп противника, виявленні та нейтралізації агентурних мереж, а також забезпеченні безпеки у тилових зонах. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII (Закон України «Про правовий режим воєнного стану», 2015) закріплює можливість обмеження конституційних прав та свобод, що впливає на правовий режим дій НГУ.

Незважаючи на формальне закріплення можливості бойового застосування НГУ, чинне законодавство містить ряд нормативних колізій. Зокрема:

– подвійне підпорядкування (МВС та ЗСУ) створює управлінські складнощі та нечіткість у командуванні, особливо у випадках одночасного виконання правоохоронних та бойових функцій;

– нечіткість в межах застосування сили: на відміну від ЗСУ, Національна гвардія України може діяти в межах повноважень правоохоронного органу, що створює ризики правових зловживань у бойовому контексті, зокрема щодо мирного населення;

– відсутність окремого нормативного регулювання статусу військовополонених у разі захоплення бійців НГУ, які виконують бойові завдання біля зони бойових дій. Ці недоліки вимагають не лише коригування законодавства, а й глибокого осмислення системної ролі НГУ у секторі національної оборони України, особливо в умовах гібридної війни.

Однією з ключових проблем залишається колізійне подвійне підпорядкування НГУ, яке поділяється на: адміністративне, полягає в тому, що Національна Гвардія України, в межах своїх повноважень, підпорядковується Міністерству внутрішніх справ та оперативне, за умов особливого періоду, Генеральному штабу Збройних Сил України. Відсутність чіткого законодавчого механізму розмежування повноважень між цими органами управління створює ризики дублювання наказів, суперечливих рішень та зниження ефективності бойового управління. Така ситуація особливо загрожує під час активних бойових дій, де критичною є єдність командування та оперативна координація.

Також, незважаючи на активну участь у бойових операціях, правовий статус військовослужбовців НГУ у зоні бойових дій має невизначеність у співвідношенні з міжнародним гуманітарним правом. Зокрема, Міжнародні Женевські конвенції 1949 року та Додаткові протоколи до них, передбачають особливі умови щодо статусу комбатантів, тобто осіб, які відповідно до міжнародного права входять до складу збройних сил та мають право брати безпосередню участь у воєнних діях (Додатковий протокол до Женевських конвенцій, 1977), військовополонених та захисту цивільного населення. Проте законодавство України, не містить чітких положень щодо правового режиму Національної гвардії України під час ведення воєнних дій відповідно до норм міжнародного гуманітарного права. Це створює потенційні ризики невизнання статусу «комбатанта» щодо гвардійців на міжнародному рівні, що порушує їх права та ускладнює дипломатичний та правовий захист.

Ще одним критичним аспектом є нерівність соціального та правового статусу військовослужбовців НГУ порівняно з військовослужбовцями ЗСУ. Незважаючи на участь у бойових діях, військовослужбовці НГУ стикаються з різним рівнем забезпечення, виплатами, питаннями медичної допомоги, статусом учасника бойових дій, порядком реабілітації тощо. Це є порушенням принципу рівності суб'єктів оборонного сектору, що суперечитиме як Конституції України (Конституція України, 1996), так і стандартам Європейської соціальної хартії (Європейська соціальна хартія (переглянута), 1996).

Функціонування Національної гвардії України в бойових умовах виявило низку суттєвих правових, організаційних та нормативних прогалин, які ускладнюють реалізацію її повноважень та ефективну взаємодію з іншими військовими формуваннями. Незважаючи на значний внесок підрозділів НГУ у відсіч збройній агресії РФ, чинне законодавство не забезпечує належної системності та юридичної визначеності у питаннях її статусу, командування, бойового застосування та захисту прав особового складу.

Таким чином, виявлені проблеми свідчать про нагальну потребу в системному перегляді законодавства, що регламентує діяльність НГУ під час бойових дій. Йдеться не лише про технічні зміни окремих статей законів, а й про необхідність концептуального оновлення моделі правового регулювання, заснованої на єдності командування, відповідності нормам міжнародного права та гарантії правової захисту військовослужбовців.

Франція є класичним прикладом гібридної моделі, де жандармерія поєднує поліцейські та військові функції. Вона підпорядковується одночасно Міністерству внутрішніх справ (у мирну годину) та Міністерству оборони (у період надзвичайного стану або військових операцій). Її повноваження регламентуються Кодексом внутрішньої безпеки Франції (Code de la sécurité intérieure, 2012), який детально описує порядок мобілізації, застосування зброї, взаємодії з армією та правоохоронними структурами.

Французька жандармерія має статус військової структури, підпорядкованої як Міністерству внутрішніх справ, так і Міністерству оборони. Кодекс внутрішньої безпеки Франції детально регулює повноваження жандармерії у кризових ситуаціях (Code de la sécurité intérieure, 2012).

Італійські карабінери є військовим формуванням, що підпорядковується Міністерству оборони та водночас виконує поліцейські функції. Їх діяльність регулюється Законодавчим декретом № 66/2010 (Decreto legislativo, 2010). Карабінери – це військова поліція Італії, яка є складовою Збройних Сил, проте виконує функції цивільної безпеки. Відповідно до Законодавчого декрету № 66/2010, карабінери діють як військове формування із поліцейськими функціями (Decreto legislativo, 2010). У воєнний час або за умов надзвичайної ситуації вони можуть повністю інтегруватися в оперативне командування збройних сил Італії. Італійський досвід демонструє гнучку модель, у якої забезпечено юридичну єдність командування під час бойових дій, а також передбачено механізм тимчасової зміни функціонального призначення силових підрозділів.

У Туреччині жандармерія в мирний час підзвітна Міністерству внутрішніх справ, але під час воєнного стану переходить під повне командування Генерального штабу (Jandarma teşkilat, görev ve yetkileri kanunu, 1983). Турецька жандармерія є частиною Збройних сил країни, але водночас виконує обов'язки внутрішньої безпеки у сільських районах. Згідно із Законом № 2803 «Jandarma teşkilat, görev ve yetkileri kanunu», під час воєнного стану вона повністю підпорядковується Генеральному штабу, втрачаючи підзвітність Міністерству внутрішніх справ (Jandarma teşkilat, görev ve yetkileri kanunu, 1983). Такий підхід дозволяє оперативно централізувати командування, підвищити ефективність координації та уникнути конфліктів повноважень.

Аналіз національного законодавства, практики бойового застосування підрозділів Національної гвардії України, а також міжнародного досвіду свідчить про необхідність глибокого реформування нормативного забезпечення її діяльності. Визначальним завданням є побудова цілісної та логічної системи правового регулювання, що забезпечуватиме ефективну участь НГУ в обороні держави, унеможливлюючи колізії та забезпечуючи соціальний та правовий захист особового складу.

Тому, доцільно законодавчо вдосконалити регулювання статусу та повноважень Національної гвардії України під час бойових дій, такими нормами:

– запровадити окремий розділ у Законі України «Про Національну гвардію України», що регулюватиме її бойове застосування, статус особового складу як комбатантів, порядок взаємодії з Генеральним штабом ЗСУ;

– внести зміни до законів «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо автоматичного переходу Національної гвардії України під оперативне командування Збройних сил України у воєнний час;

– уніфікувати соціальні гарантії військовослужбовців Національної гвардії України з військовослужбовцями Збройних сил України – через зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»;

– Інкорпорувати норми міжнародного гуманітарного права, зокрема Женевських конвенцій, до національного законодавства щодо правового статусу Національної гвардії України.

Це дозволить юридично закріпити НГУ в бойових діях на рівні, сумісному з міжнародно-правовими стандартами, зокрема Женевськими конвенціями 1949 року (Додатковий протокол до Женевських конвенцій, 1977). Пропонується передбачити в законі пряме відсилання до норм міжнародного гуманітарного права, що регулює статус військових формувань, що виконують функції забезпечення правопорядку в умовах збройного конфлікту.

Викладені пропозиції спрямовані на створення збалансованої, дієвої та правової моделі функціонування НГУ в умовах збройного конфлікту, що буде відповідати як національним потребам безпеки, так і міжнародним правовим зобов'язанням України.

Висновки

Національна гвардія України є невід'ємним елементом національної системи безпеки та оборони, особливо в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України. Її залучення до виконання бойових завдань на рівні з підрозділами Збройних Сил України засвідчило важливість та необхідність чіткого правового регулювання статусу, підпорядкування та повноважень НГУ в умовах воєнного стану. Проведе дослідження дозволило зробити основні висновки, щодо чинної нормативно-правової бази України, яка є недостатньо системною та не забезпечує повного правового визначення діяльності НГУ в умовах бойових дій. Існують колізії у питаннях підпорядкування, застосування сил, бойового командування та соціальних гарантій. Міжнародний досвід Франції, Італії та Туреччини демонструють ефективні моделі регулювання діяльності військових формувань із поліцейськими функціями, в яких забезпечено гнучке, але чітке підпорядкування, юридично визначений статус комбатантів та рівноправний соціальний захист. Запропоновані напрями удосконалення законодавства України мають концептуальний характер та передбачають запровадження спеціального правового режиму бойового застосування НГУ, законодавче унормування оперативного підпорядкування Генеральному штабу ЗСУ у разі воєнного стану, гармонізацію правового статусу військовослужбовців НГУ із військовослужбовцями ЗСУ, імплементацію міжнародно-правових норм щодо статусу та захисту особового складу.

Реалізація запропонованих змін дозволить підвищити правову визначеність, оперативну спроможність та соціальну справедливість у діяльності Національної гвардії України як одного з ключових суб'єктів сучасної національної безпеки.

Список використаних джерел

Закон України «Про Національну гвардію України» № 1774-XII (1991) (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12#Text

Закон України «Про Національну гвардію України» № 876-VII (2014). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII (2015). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

Закон України «Про оборону України» № 1932-XII (1991). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text

Закон України «Про Збройні Сили України» № 1934-XII (1991) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text

Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року (1977). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

Конституція України № 254к/96-ВР (1996). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

Code de la sécurité intérieure (2012). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/2025-05-13/

Decreto legislativo n. 66 (2010). URL: https://www.difesa.it/assets/allegati/26819/decreto_legislativo_66_2010.pdf

Jandarma teşkilat, görev ve yetkileri kanunu № 2803 (1983). URL: https://en.jsga.edu.tr/kurumlar/en.jsga.edu.tr/Mevzuat/Kanun/1_2803_sayili_Jandarma_Teskilat_Gorev_ve_Yetkileri_Kanunu.pdf