

УДК 351.862.4:340.13

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.3.44>

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ ЯК ВІЙСЬКОВОГО ФОРМУВАННЯ

Шакун В.І.,

*доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
ORCID: 0000-0002-1757-8453*

Кузнецов В.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
ORCID: 0000-0003-1727-4019*

Сийпловіч М.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального права
та правоохоронної діяльності
Ужгородського національного університету
ORCID: 0000-0001-6131-9179*

Шакун В.І., Кузнецов В.В., Сийпловіч М.В. Удосконалення правового статусу Управління державної охорони України як військового формування.

У статті досліджено правовий статус Управління державної охорони України. Проаналізовано поняття та ознаки військового формування. Встановлено, що в доктрині воєнного права тривають дискусії щодо визначення змісту поняття «військова частина» та ознак даного поняття. Обґрунтовано висновок, що нормативне поняття «військова частина» є абстрактним та не охоплює всіх ознак, які характеризують дану категорію.

Висловлена гіпотеза, що законодавство та доктрина формулює поняття «військова частина» як складової Збройних Сил України, залишаючи поза увагою інші утворені відповідно до законів України військові формування.

Встановлено на підставі аналізу нормативно-правових актів, що кадри Управління державної охорони України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу в Управління державної охорони України за контрактом та військовослужбовців строкової служби. У статті зроблено висновок, що Управління державної охорони України також призначене для захисту суверенітету України, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Використання порівняльного методу щодо порівняння ознак військового формування і ознак, притаманних Управлінню державної охорони України, дозволили авторам статті зробити такі проміжні висновки: а) Управління державної охорони України – військова частина, яка характеризується єдиначальністю, військовою дисципліною, чіткою вертикаллю відносин підлеглості, централізацією управління; б) в Управлінні державної охорони України передбачена процедура перебування на військової службі; в) діяльність Управління державної охорони України регулюється не лише Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, обов'язковими до виконання всіма державними органами, а й відомчими наказами, розпорядженнями, інструкціями, настановами; г) військовослужбовці Управління державної охорони України мають особливий статус, пов'язаний із специфікою перебування на військовій службі. Констатовано висновок, що Управління державної охорони України слід віднести до «інших утворених відповідно до законів України військових формувань».

Ключові слова: військове формування, військова частина, громадський діяч, державна охорона, державний діяч, замах на вбивство, Конституція України, національна безпека, правоохоронний орган, правоохоронні функції, російська агресія/

Shakun V.I., Kuznetsov V.V., Syiploki M.V. Improving the legal status of the State Guard Department of Ukraine as a military formation.

The article examines the legal status of the State Guard Department of Ukraine. The concept and characteristics of military formations are analyzed. It is established that discussions continue in military law doctrine regarding the definition of the concept of "military unit" and the characteristics of this concept. The conclusion is justified that the normative concept of "military unit" is abstract and does not cover all the characteristics that characterize this category.

The hypothesis is expressed that legislation and doctrine formulate the concept of "military unit" as a component of the Armed Forces of Ukraine, leaving out other military formations formed in accordance with the laws of Ukraine.

Based on an analysis of regulatory legal acts, it has been established that the personnel of the State Guard Department of Ukraine consist of military personnel serving under contract and conscripts. The article concludes that the State Guard Department of Ukraine is also designed to protect the sovereignty of Ukraine, state independence and national interests, territorial integrity and inviolability in the event of armed aggression, armed conflict or threat of attack by directly conducting military (combat) operations. Using a comparative method to compare the characteristics of a military formation and those of the State Guard Department of Ukraine, the authors of the article have drawn the following preliminary conclusions: a) The State Guard Department of Ukraine is a military unit characterized by a single chain of command, military discipline, a clear vertical hierarchy, and centralized management; b) the State Guard Department of Ukraine has an established procedure for military service; c) the activities of the State Guard Department of Ukraine are regulated not only by the Constitution of Ukraine, laws, and other regulatory acts binding on all state bodies, but also by departmental orders, directives, instructions, and guidelines; d) military personnel of the State Guard Department of Ukraine have a special status related to the specifics of military service.

It has been concluded that the State Guard Department of Ukraine should be classified as "other military formations established in accordance with the laws of Ukraine".

Key words: military formation, military unit, public figure, state guard, statesman, attempted murder, Constitution of Ukraine, national security, law enforcement agency, law enforcement functions, Russian aggression/

Постановка проблеми. Сучасна широкомасштабна російська агресія проти України, загострення суспільних конфліктів (конфлікти між правоохоронними органами, зростання військової злочинності, значний обсяг тіньового ринку вогнепальної зброї тощо), а також певна недовіра населення до судової та правоохоронної систем є хоча й відомими та прогнозованими, але водночас критично небезпечними загрозами для національної безпеки. Згадаймо численні замаху на Президента України Володимира Зеленського, які були попереджені правоохоронними органами, зокрема Службою безпеки України. За словами голови Служби безпеки України Василя Малюка, спецслужбою було попереджено кілька замахів на Президента України: один мав бути здійснений у польському місті Жешув, інший – безпосередньо біля Офісу Президента України офіцерами державної охорони [12]. Отже, сьогодні загрози для Президента України та органів державної влади стають реальністю, наслідки яких очевидні та створюють ризики для існування державного суверенітету та демократичного конституційного ладу нашої країни. На жаль, нам відомі й прорахунки в діяльності національних правоохоронних органів, які не змогли попередити вбивства, зокрема А. Парубія та І. Фаріон. Тому слід цілком погодитися з науковим висновком, що сучасна система забезпечення національної безпеки й оборони України виявилася недостатньо готовою до запобігання реальним загрозам з боку російських спецслужб щодо відомих державних та громадських діячів [8, с. 153]. На нашу думку, для ефективної протидії цим потенційним і реальним загрозам необхідна виважена превентивна діяльність відповідних правоохоронних органів [3, с. 154–157]. Серед таких державних органів помітне місце займає Управління державної охорони (УДО) України, яке знаходиться, фактично, на останньому рубежі захисту національних інтересів України. Однак ми можемо констатувати очевидний факт, що на сьогодні досі не вирішене ключове питання правового статусу УДО України.

Слід зазначити, що питання віднесення УДО України до військових формувань неодноразово було предметом як наукових дискусій [2, с. 60], так і відповідних судових розглядів. На нашу думку, ця проблема виникла з нормативного визначення правового статусу УДО України, яке, як

відомо, є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді (ВР) України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р. – далі Закон України від 4 березня 1998 р.) [7, с. 290].

Одним із перших варіантів вирішення цієї проблеми стала Ухвала Конституційного Суду (КС) України від 12 липня 2001 р. № 12-уп/2001 про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин 1, 2 ст. 11, ст. 25 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [14]. Пригадаймо, що в конституційному поданні Президента України стверджувалося, що відповідним Законом України УДО України не віднесено до військових формувань, і тому ВР України не має права затверджувати його загальну структуру та чисельність [14]. Голова ВР України у письмових поясненнях заперечив проти наведеного обґрунтування невідповідності Конституції України вказаних положень Закону України та зазначив, що УДО України «відповідає змісту загального поняття «військове формування», про що йдеться у п. 22 ст. 85 Конституції України» [14]. Щодо положень ч. 1 ст. 11, ст. 25 Закону, в поясненні Голови ВР України наголошується: «парламент виходив з того, що згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є ВР України і до її повноважень належить прийняття законів (п. 3 ч. 1 ст. 85) і виключно законами України визначаються основи національної безпеки (п. 1 ст. 92)» [14].

Після направлення відповідного конституційного подання Президента України до КС України, пунктом «б» ч. 4 ст. 37 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 18 червня 1999 р. № 766-XIV, УДО України віднесено до військових формувань [14]. І це не оспорується суб'єктом конституційного подання. В Указах Президента України стосовно національної безпеки і оборони: «Про військову форму одягу військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань України» від 2 квітня 1994 р. № 128/94 (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 390/2003 від 05.05.2003); «Про Положення про військовий квиток рядового, сержантського і старшинського складу та Положення про військовий квиток офіцера запасу» від 25 травня 1994 р. № 263/94 (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 582/2016 від 30.12.2016); «Про впорядкування грошового забезпечення військовослужбовців» від 16 травня 2000 р. № 685/2000 та інших, УДО України також віднесено до військових формувань [14].

На думку КС України, це впливає на правовий статус УДО України і нівелює аргументацію конституційного подання щодо неконституційності положень ч. 2 ст. 11 Закону України, і отже, правового обґрунтування щодо неконституційності положень ч. 2 ст. 11 Закону України немає [14]. Після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 18 червня 1999 р. та Указів Президента України стосовно військових формувань, спір між суб'єктом конституційного подання і ВР України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 11 Закону України на час прийняття ухвали КС України про припинення конституційного провадження від 12 липня 2001 р. № 12-уп/2001 вичерпано [14]. Таким чином, на думку КС України, «у цій частині підстава для відкриття конституційного провадження у цій справі і розгляду її по суті відпала» [14].

Отже, на перший погляд, ця проблематика втратила своє юридичне значення. Однак це питання знову почало широко обговорюватися у фахових колах, оскільки, як відомо, відбувається реформування правоохоронних органів, зокрема й УДО України. Тому спробуємо з'ясувати, чи належить УДО України до таких військових формувань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності державної охорони розглядали такі вчені, як: І.М. Волков, В.І. Григор'єв, О.М. Дроздов, О.В. Капліна, В.В. Кузнецов, В.А. Ліпкан, М.Б. Левицька, В.В. Майоров, Ю.Є. Максименко, В.Я. Настюк, Н.Р. Нижник, Д.М. Павлов, М.М. Пендюра, Г.О. Пономаренко, М.В. Сийплокі, Р.М. Скриньковський, С.С. Юрко, В.І. Шакун та інші. Ці науковці, в основному, були зосереджені на розгляді адміністративно-правових питань регулювання діяльності УДО України. Особливо слід відзначити дисертаційні дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: О.О. Ткаченка на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності Управління державної охорони України» (Київ, 2013), А.В. Журавльова – «Адміністративно-правове регулювання діяльності Управління державної охорони України» (Київ, 2014), В.В. Штучного – «Адміністративно-правові засади підготовки кадрів управління державної охорони України» (Київ, 2015) та М.А. Микитюка на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення державної охорони в Україні» (Львів, 2018). Однак питання визначення правового статусу УДО України, зокрема й віднесення цього правоохоронного органу до категорії військових формувань, не отримало завершеного наукового дослідження та відповідного нормативного закріплення.

Мета дослідження. Метою нашого дослідження є формулювання пропозицій щодо удосконалення правового статусу УДО України як військового формування.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, 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» (абз. 13 ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р.) [11].

Це нормативне визначення військового формування дозволяє сформулювати правові ознаки цього терміну.

По-перше, військове формування – це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями. Отже, спочатку слід визначитися з поняттям «військова частина». Досліджуючи сутність поняття «військова частина», слід зазначити, що як у науково-довідниковій літературі, так і на законодавчому рівні, на жаль, на сьогодні відсутній єдиний підхід до визначення сутності цього поняття [13, с. 178–184]. Так, автори довідникової літератури наділяють військову частину такими характерними рисами: 1) структурна одиниця видів Збройних Сил України (ЗС); 2) структурно складається зі штабу, бойових, спеціальних і тилових підрозділів; 3) наявність обов'язкового дійсного та умовного найменування [13, с. 178–184]. Водночас, на нашу думку, використання цих визначень лише в загальному вигляді дозволяє усвідомити, що собою являє військова частина ЗС, тобто вони відображають зовнішні атрибути цього військового елементу, однак не називають основних ознак даної правової категорії.

Науковці в галузі воєнного права також неоднозначно підходять до визначення сутності поняття «військова частина» та відповідно виокремлення ознак цього поняття [1, с. 107; 15, с. 241]. Так, на думку В.В. Сокурєнка, військова частина – це структурний елемент ЗСУ, сформований на основі директиви (наказу) вищого штабу (командира, командувача), який виконує завдання та функції, визначені специфікою діяльності видів ЗС, та утримується за рахунок коштів Державного бюджету [13, с. 183]. На думку окремих фахівців, виходячи з характеру завдань, які виконуються військовими формуваннями, змісту та обсягу повноважень їх службових осіб, ці формування умовно можна поділити на: а) військові формування зі статусом правоохоронного органу (до них віднесено й УДО України); б) зі статусом розвідувального органу; в) військові формування, які не здійснюють правоохоронну чи розвідувальну діяльність [4, с. 54].

Неоднозначність визначення поняття «військова частина» наразі існує і на нормативному рівні. Так, у Положенні про порядок відчуження та реалізації військового майна Збройних Сил, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1919, визначено, що «військова частина – військова частина, заклад, установа, організація, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету і входять до складу ЗС» [6]. На нашу думку, це визначення є абстрактним і не охоплює всіх ознак, які характеризують дане утворення.

Зважаючи на нормативну позицію та думки вчених, слід зауважити, що вони стосуються військових частин як складових ЗС. Однак поза увагою залишаються інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

У контексті предмета дослідження, вважаємо, що військова частина – це підрозділ ЗС та інших утворених відповідно до законів України сил безпеки та оборони, який виконує завдання та функції, визначені специфікою діяльності такого формування, комплектується військовослужбовцями та утримується за рахунок коштів Державного бюджету [13, с. 183].

Далі розглянемо питання віднесення УДО України до військових частин, які комплектуються військовослужбовцями.

По-перше, кадри УДО України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу за контрактом, та військовослужбовців строкової служби. На військовослужбовців УДО України поширюється законодавство, що встановлює загальний порядок і умови проходження військової служби. Військовослужбовці УДО України мають право на носіння військової форми одягу зі знаками розрізнення, зразки яких затверджуються відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. На військовослужбовців УДО України поширюються соціальні гарантії, передбачені законодавством України для військовослужбовців ЗС (ст. 20 Закону України від 4 березня 1998 р.) [7, с. 292–296].

Зміст служби в УДО України визначається в Положенні про проходження громадянами України військової служби за контрактом в Управлінні державної охорони України, згідно з Указом Президента України від 26 січня 2022 р. № 33/2022 [5].

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. у ст. 4 визначає, що ЗС та інші військові формування комплектуються військовослужбовцями шляхом: призову громадян України на військову службу та прийняття громадян України на військову службу за контрактом [9]. Отже, комплектування УДО України військовослужбовцями відповідає Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та дозволяє віднести, за вказаною ознакою, УДО України до інших військових формувань.

По-друге, військове формування 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.

Згідно зі ст. 17 Закону України від 4 березня 1998 р. до обов'язків військовослужбовців УДО України, зокрема належать: «1) наполегливо і послідовно втілювати в життя політику держави у сфері оборони і забезпечення національної безпеки України; 2) суворо додержуватися вимог законодавства та військових статутів, кваліфіковано і сумлінно виконувати покладені на них службові обов'язки» [7, с. 294].

Згідно з п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р., УДО України є складовою сектору безпеки і оборони, який за функціональним призначенням спрямований на захист національних інтересів України від загроз [10].

Для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях, згідно зі ст. 8 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р., до інших утворених відповідно до законів України військових формувань віднесено, зокрема, УДО України (втратив чинність на підставі Закону № 2217-IX від 21.04.2022) [7, с. 27].

Отже, наведене свідчить, що УДО України також призначене для захисту суверенітету України, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Вказані нормативні ознаки військового формування цілком притаманні УДО України. У контексті порівняння цих ознак військового формування й ознак, притаманних УДО України, слід зазначити: а) УДО України – військова частина, яка характеризується єдиначальністю, військовою дисципліною, чіткою вертикаллю відносин підлеглості, централізацією управління; б) в УДО України передбачена процедура проходження військової служби; в) діяльність УДО України регулюється не лише Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, обов'язковими для виконання всіма державними органами, а й відомчими наказами, розпорядженнями, інструкціями, настановами; г) військовослужбовці УДО України мають особливий статус, пов'язаний зі специфікою проходження військової служби. Вказане свідчить про те, що нормативні та доктринальні ознаки військового формування також притаманні УДО України.

Висновки. На підставі викладеного пропонуємо наступні висновки:

Вважаємо, що інші утворені відповідно до законів України військові формування – це 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.

Аналіз нормативно-правових актів дозволяє віднести УДО України до «інших утворених відповідно до законів України військових формувань».

Одним із варіантів приведення профільного законодавства до положень інших нормативно-правових актів є уточнення правового статусу УДО України через внесення змін до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р. у такій редакції: «Управління державної охорони України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кісель В.Й. Статус військових частин Збройних Сил України як суб'єктів цивільних правовідносин. *Університетські наукові записки*. 2005. №3(15). С. 107–110.
2. Кузнецов В.В. Управління державної охорони України як військове формування: постановка питання. *Сучасні проблеми забезпечення національної безпеки держави*: матеріали міжна-

- родної науково-практичної конференції (26 листопада 2020 року). Київ: Інститут УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2020. С. 59–63.
3. Кузнецов В.В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення превентивної функції Управління державної охорони України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 154–157. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2021/44.pdf.
 4. Настільна книга військового прокурора: нак.-практ посіб. кол. авт. Київ: Національна академія прокуратури України. 2017. 529 с.
 5. Положення про проходження громадянами України військової служби за контрактом в Управлінні державної охорони України: Указ Президента України від 26 січня 2022 р. № 33/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33/2022#Text>.
 6. Положення про порядок відчуження та реалізації військового майна Збройних Сил: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1919 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1919-2000-п#Text>.
 7. Правове забезпечення охоронної діяльності та безпеки: хрестоматія. Укладачі: Чайковський В.А., Кузнецов В.В., Сийплікі М.В.; за заг. ред. В.В. Гелетея. Ужгород: ТОВ «ІВА». 2018. 573 с.
 8. Правове забезпечення повоєнного відродження України : монографія / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 392 с.
 9. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
 10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
 11. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
 12. Собенко Н. Малюк розповів, як спецслужби України та Польщі зірвали замах на Зеленського. *Суспільне Мовлення*, 23 червня 2025 р. URL: <https://suspihne.media/1049525-maluk-rozproviv-ak-specsluzbi-ukraini-ta-polsi-zirvali-zamah-na-zelenskogo>.
 13. Сокурєнко В.В. Правове розуміння поняття «військова частина» як елемент системи Збройних Сил України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 178–185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2015_3_22.
 14. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 11, статті 25 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 12 липня 2001 р. № 12-уп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012u710-01#Text>.
 15. Шкуропацький О.І. До питання актуальності надання військовим частинам статусу юридичної особи. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 237–246. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_27_21.