ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ   
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця

на правах рукопису

**бАЙРАЧНА ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 351.9: 351.74

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук**

(кандидата наук)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Т. О. Байрачна

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий консультант –

**Теремецький Владислав Іванович**,

доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2018

**АНОТАЦІЯ**

**Байрачна Т.О. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю національної гвардії України.**– *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Національний авіаційний університет, Київ, 2018.

Дисертацію присвячено системному аналізу адміністративно-правових засад організації та здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України.

Досліджено історичні аспекти формування Національної гвардії України. Встановлено, що Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України. Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України. Безпосереднє військове керівництво Національною гвардією України здійснює командувач Національної гвардії України, який одночасно є начальником головного органу військового управління Національної гвардії України. Визначено, що Національна гвардія України має широкий спектр завдань та повноважень, спроможна виконувати службово-бойові завдання у мирний час (правоохоронні), під час кризи (стабілізаційні) та в особливий період (військові).

Сформульовано визначення поняття контролю за діяльністю Національної гвардії України, охарактеризовано його завдання і принципи. До видів контролю за діяльністю Національної гвардії України віднесено: 1) державний зовнішній контроль; 2) державний внутрішній (відомчий) контроль; 3) громадський контроль.

Визначено особливі ознаки контролю за діяльністю Національної гвардії України, а саме: 1) контроль є зовнішнім проявом, формою управління Національною гвардією України, в якій інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, що покладаються на це військове формування; 2) контроль є способом вирішення основних завдань, що стоять перед Національною гвардією України, шляхом вивчення фактичного стану справ у цьому військовому формуванні, а також вивчення громадської думки і з’ясування потреб суспільства; 3) контроль виступає гарантом виконання покладених на Національну гвардію України правоохоронних завдань, адже дозволяє своєчасно виявити порушення в її діяльності, сприяє їх усуненню та недопущенню в подальшому.

Класифіковано принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України шляхом поділу їх на: 1) загальноправові принципи (верховенство права, законність, демократизм); 2) загальноуправлінські принципи (чітке розмежування функцій і повноважень між суб’єктами контрольної діяльності, взаємодія і відповідальність суб’єктів контролю та підрозділів Національної гвардії України, гласність, системність, планомірність, неупередженість, професіоналізм, оперативність, об’єктивність, результативність); 3) спеціальні принципи (деполітизація та деідеологізація суб’єктів контрольної діяльності, судовий захист прав суб’єктів контрольної діяльності, прозорість видатків на контрольну діяльність).

Сформульовано визначення поняття правового регулювання діяльності суб’єктів державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України. Встановлено, що суб’єкти державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України здійснюють свою діяльність самостійно в межах відповідного правового поля, керуючись нормами Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету міністрів України, відомчих нормативно-правових документів, міжнародних нормативно-правових та інших актів.

Запропоновано систему контролюючих органів, здатних здійснювати контроль за діяльністю Національної гвардії України: міжнародні організації (ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ), у межах укладених або ратифікованих міжнародних договорів (актів) України; національні органи влади, наділених контрольними повноваженнями (Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суди усіх рівнів та органи прокуратури), що здійснюють загальний (іноді і спеціальний, наприклад, комітети, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, які утворюються для розв’язання конкретного питання) контроль за сферою державного управління; недержавні утворення (громадські об’єднання).

З’ясовано, що парламентський та президентський види контролю за діяльністю Національної гвардії України можуть бути прямими, які здійснюються Верховною Радою України чи Президентом України безпосередньо, або непрямими, які здійснюються уповноваженими особами або їх структурними підрозділами.

Встановлено, що наявність контролю з боку парламентських комітетів, а також тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради України значно зменшує кількість ланок у бюрократичному механізмі взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади, що позитивно впливає на оперативність контролю за діяльністю Національної гвардії України. Певні повноваження щодо контролю за діяльністю Національної гвардії України здійснюють також Представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців та Рахункова палата.

Визначено характерні риси та межі здійснення судового контролю за Національною гвардією України. Зокрема, встановлено, що основний зміст судового контролю полягає у правовій оцінці, яку дає суд діям і/або рішенням, як окремих військовослужбовців, так і посадових осіб підрозділів Національної гвардії України.

Доведено, що основною метою будь-якого з видів державного контролю є отримання об’єктивної інформації про стан військово-політичної, адміністративної діяльності Національної гвардії України та своєчасне створення умов ефективного функціонування та виконання її органами і підрозділами покладених на формування завдань відповідно до вимог законодавства.

З метою забезпечення контрольної діяльності на відомчому рівні запропоновано створити окрему структуру, до повноважень якої належатиме здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України. Діяльність цієї структури має координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення (Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій).

Зроблено висновок, що до сфери інтересів громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України належать відносини, які виникають з приводу: виконання соціальних завдань, безпосередньо пов’язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян; встановлення соціальних потреб, інтересів населення та їх задоволення у передбачений законами спосіб; дотримання законності з боку посадовців та особового складу підрозділів Національної гвардії України, виконання ними антикорупційного законодавства тощо. Підкреслено, що суб’єкти громадського контролю не повинні втручатися у сферу службово-бойової діяльності військових формувань.

Вказано, що корисним для України є досвід побудови правоохоронної системи Франції та Нідерландів. Організація діяльності, структура управління та механізм контролю за діяльністю французької Національної жандармерії та Королівської жандармерії Нідерландів може слугувати прикладом для вдосконалення діяльності та механізму здійснення контролю за Національною гвардією України.

Наголошено, що сучасній системі контролю за діяльністю Національної гвардії України характерні певні недоліки, а саме: 1) декларативність правових актів, що регулюють питання здійснення контролю за правоохоронними органами держави (відсутність комплексного законодавчого акта, який визначає правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами); 2) відсутність чіткої процедури здійснення державного, зокрема, парламентського та громадського контролю; 3) відсутність координуючого органу з питань контролю за правоохоронними органами; 4) низька громадська активність у зазначеній сфері; 5) невідповідність сучасним вимогам стандартів і критеріїв оцінки діяльності об’єкта контролю – Національної гвардії України; 6) недостатня прозорість деяких напрямів діяльності Національної гвардії України тощо.

Визначено напрями вдосконалення організації та здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України, а саме: 1) опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення механізму й системи державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, розвитку з цією метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового та громадського контролю; 2) прийняти комплексний законодавчий акт з визначенням правових засад організації і здійснення державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, предмету, об’єкту, форм та методів здійснення контролю; 3) розробити й запровадити сучасні критерії і методики оцінювання діяльності Національної гвардії України; 4) з метою досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління правоохоронними органами розмежувати сфери політичного та адміністративного керівництва Національною гвардією України; 5) запровадити відкритий для громадськості механізм проведення тендерів та закупівель озброєння, військового спорядження тощо для Національної гвардії України; 6) удосконалити механізм парламентського контролю за тими напрямами діяльності Національної гвардії України, які мають таємний характер тощо.

***Ключові слова:*** *адміністративно-правові засади, контроль, державний контроль, громадський контроль, судовий контроль, парламентський контроль, президентський контроль, демократичний цивільний контроль, принципи контролю, Національна гвардія України, правоохоронні органи, військове формування, бойова техніка.*

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Байрачна Т.О. Удосконалення правового регулювання парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. Випуск 4 (75). С. 132–140.

2. Байрачна Т.О. Контроль як спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної гвардії України // Судова апеляція. 2016. № 4 (45). С. 45–51.

3. Байрачна Т.О. Особливості президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право і безпека. 2016. № 4 (63). С. 29–34.

4. Теремецький В.І., Байрачна Т.О. Перспективи законодавчого розширення меж судового контролю за діяльністю Національної гвардії України // Держава і право. 2016. № 64 С. 130–140.

5 Байрачна Т.О. Принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України: поняття та класифікація // Держава і право. 2017. Випуск 75. С. 188–196.

6. Теремецкий В.И., Байрачная Т.А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине // Форум права. 2017. № 4. С. 262–267.

7. Байрачная Т.А. Перспективы законодательного расширения границ судебного контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины // Электронный периодический научный журнал «SCI-ARTICLE.RU». 2017. № 41 (январь). С. 123–129. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1483110030>.

8. Байрачна Т.О. Громадський контроль за діяльністю Національної гвардії України: стан і перспективи правового регулювання // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2017. Випуск 1 (77). С. 118–126.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

9. Байрачна Т.О. Суб’єкти контролю за діяльністю Національної гвардії України // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали між. наук.-практ. конференції (Харків, 12 груд. 2014 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 31–34.

10. Байрачна Т.О. Система контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: між. наук.-практ. конференції (Київ, 13-14 січ. 2017 р.) / Центр правових наукових досліджень. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 63–65.

11. Байрачна Т.О. Організаційно-правова діяльність суб’єкті контролю за функціонуванням Національної гвардії України // Пріоритетні напрями розвитку правової системи України: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 27-28 січ. 2017 р.) / Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 55–58.

12. Т.О. Байрачна Окремі аспекти вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України // Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 бер. 2017 р.) / МВС України, Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 18–20.

13. Байрачна Т.О.Національна гвардія України як об’єкт контрольної діяльності // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 13 – 17.

**SUMMARY**

**Bairachna T.O. Administrative and Legal Principles of Control over the Activities of the National Guard of Ukraine.**– *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate’s degree (PhD) by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. National Aviation University, Kyiv, 2018.

The dissertation is focused on the systematic analysis of administrative and legal principles of organization and implementation of control over the activities of the National Guard of Ukraine.

Historical aspects of the formation of the National Guard of Ukraine have been researched. It has been established that the National Guard of Ukraine is a military formation with law enforcement functions, which is part of the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The Minister of Internal Affairs of Ukraine carries out military and political, administrative guidance over the National Guard of Ukraine. The direct military command of the National Guard of Ukraine is carried out by the commander of the National Guard of Ukraine, who is at the same time the head of the main body of the military administration of the National Guard of Ukraine. It has been determined that the National Guard of Ukraine has a wide range of tasks and powers, capable of performing military and combat tasks in peacetime (law enforcement), during the crisis (stabilization) and in a special period (military).

The definition of the concept of control over the activities of the National Guard of Ukraine has been formulated, its objectives and principles have been characterized. The types of control over the activities of the National Guard of Ukraine include: 1) state external control; 2) state internal (departmental) control; 3) public control.

The author has determined specific features of control over the activities of the National Guard of Ukraine, namely: 1) control is an external manifestation, a form of management of the National Guard of Ukraine, where the interests of society are integrated with the social tasks entrusted to this military formation; 2) control is a way of solving the main tasks facing the National Guard of Ukraine by studying the current state of affairs in this military formation, as well as studying public opinion and clarifying the needs of society; 3) control acts as the guarantor of the implementation of the law enforcement tasks entrusted to the National Guard of Ukraine, since it allows to timely detect violations in its activities, promotes their elimination and non-admissibility in the future.

The author has classified the principles of exercising control over the activities of the National Guard of Ukraine by dividing them into: 1) general legal principles (rule of law, legality, democracy); 2) general management principles (clear delineation of functions and powers between control subjects, interaction and responsibility of control subjects and units of the National Guard of Ukraine, publicity, systematic nature, impartiality, professionalism, efficiency, objectivity, and effectiveness); 3) special principles (depolitization and deideologization of control subjects, judicial protection of the rights of control subjects, transparency of expenditures on control activities).

The definition of legal regulation of the activities of subjects of state and public control over the activities of the National Guard of Ukraine has been formulated. It has been established that the subjects of state and public control over the activities of the National Guard of Ukraine carry out their activities independently within the appropriate legal field, guided by the norms of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, resolutions of Verkhovna Rada of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, departmental regulatory documents, international regulatory and other acts.

The author has suggested the system of controlling agencies capable to carry out control over the activities of the National Guard of Ukraine: international organizations (UN, NATO, EU, OSCE), within the framework of concluded or ratified international treaties (acts) of Ukraine; national authorities with control powers (Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, executive agencies and local self-government agencies, courts of all levels and prosecutor’s office), which carry out general (sometimes special control, for example, committees, temporary investigative commissions of Verkhovna Rada of Ukraine, which are formed to solve a specific issue) control over the sphere of public administration; non-state establishments (public associations).

It has been clarified that parliamentary and presidential types of control over the activities of the National Guard of Ukraine may be direct, carried out by Verkhovna Rada of Ukraine or the President of Ukraine, or indirect, which are carried out by authorized persons or their structural divisions.

It has been established that the presence of control by the parliamentary committees, as well as temporary special and investigative commissions of Verkhovna Rada of Ukraine, significantly reduces the number of links in the bureaucratic mechanism of interaction between the legislative and executive branches of power, which positively affects the efficiency of control over the activities of the National Guard of Ukraine. The representative of the Ombudsman of Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights dealing with the protection of military servicemen’s rights and the Accounting Chamber also have certain powers to control the activities of the National Guard of Ukraine.

The characteristic features and limits of carrying out the judicial control over the National Guard of Ukraine have been determined. In particular, the author has established that the main content of the judicial control is the legal assessment given by the court to actions and/or decisions of both individual servicemen and the officials of the units of the National Guard of Ukraine.

It has been proved that the main purpose of any type of state control is to obtain objective information on the state of military and political, administrative activity of the National Guard of Ukraine and timely creation of conditions for the effective functioning and implementation of the tasks in accordance with the requirements of the legislation by its agencies and units assigned to the formation.

In order to ensure control activities at the departmental level, it has been offered to create a separate structure, which authority would include the exercise of control over the activities of the National Guard of Ukraine. The activities of this structure will be coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs and will be directed to control the activities of military formations with law enforcement functions and law enforcement agencies of special purpose (the National Guard of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine and the State Service of Ukraine for Emergencies).

It has been concluded that the sphere of interests of public control over the activities of the National Guard of Ukraine includes relations that arise in relation to: the fulfillment of social tasks directly related to the protection and realization of the rights and freedoms of citizens; the establishment of social needs, interests of the population and their approval in the manner prescribed by laws; compliance with legality by officials and personnel of the units of the National Guard of Ukraine, implementation of anti-corruption legislation, etc. It has been emphasized that subjects of public control should not interfere in the sphere of service and military activity of military formations.

It has been indicated that the experience of building the law enforcement system of France and the Netherlands is useful for Ukraine. Organization of activities, management structure and control mechanism over the activities of the French National Gendarmerie and the Royal Netherlands Gendarmerie may serve as examples for improving the activities and mechanism for exercising control over the National Guard of Ukraine.

It has been emphasized that the current system of control over the activities of the National Guard of Ukraine has certain shortcomings, namely: 1) the declarative nature of legal acts regulating the issues of carrying out control over law enforcement agencies of the state (absence of a comprehensive legislative act defining the legal principles of organization and implementation of state and public control over law enforcement agencies); 2) the absence of a clear procedure for the implementation of the state control, in particular, parliamentary and public ones; 3) the absence of a coordinating agency for control over law enforcement agencies; 4) low social activity in the given sphere; 5) inconsistency with modern requirements of standards and criteria for evaluating the activity of the control object – the National Guard of Ukraine; 6) insufficient transparency of some areas of activity of the National Guard of Ukraine, etc.

The author has defined the directions of improvement of the organization and implementation of control over the activities of the National Guard of Ukraine, namely: 1) to work out propositions for making amendments to regulatory acts on improving the mechanism and system of state and public control over the activities of law enforcement agencies, development, in this regard, of the institutional principles of the parliamentary, presidential, government and public control; 2) to adopt a comprehensive legislative act defining the legal principles of the organization and implementation of state and public control over the activities of law enforcement agencies, the subject matter, object, forms and methods of carrying out the control; 3) to develop and implement modern criteria and methods for assessing the activities of the National Guard of Ukraine; 4) to differentiate the areas of political and administrative guidance of the National Guard of Ukraine in order to achieve democratic standards in the field of public administration of law enforcement agencies; 5) to implement an open mechanism for the public in order to carry out tenders and procurements of weapons, military equipment, etc. for the National Guard of Ukraine; 6) to improve the mechanism of parliamentary control over those activities of the National Guard of Ukraine that are of a secret nature, etc.

***Key words:*** *administrative and legal principles, control, state control, public control, judicial control, parliamentary control, presidential control, democratic civilian control, principles of control, National Guard of Ukraine, law enforcement agencies, military formation, military equipment.*

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Байрачна Т.О. Удосконалення правового регулювання парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. Випуск 4 (75). С. 132–140.

2. Байрачна Т.О. Контроль як спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної гвардії України // Судова апеляція. 2016. № 4 (45). С. 45–51.

3. Байрачна Т.О. Особливості президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право і безпека. 2016. № 4 (63). С. 29–34.

4. Теремецький В.І., Байрачна Т.О. Перспективи законодавчого розширення меж судового контролю за діяльністю Національної гвардії України // Держава і право. 2016. № 64 С. 130–140.

5 Байрачна Т.О. Принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України: поняття та класифікація // Держава і право. 2017. Випуск 75. С. 188–196.

6. Теремецкий В.И., Байрачная Т.А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине // Форум права. 2017. № 4. С. 262–267.

7. Байрачная Т.А. Перспективы законодательного расширения границ судебного контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины // Электронный периодический научный журнал «SCI-ARTICLE.RU». 2017. № 41 (январь). С. 123–129. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1483110030>.

8. Байрачна Т.О. Громадський контроль за діяльністю Національної гвардії України: стан і перспективи правового регулювання // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2017. Випуск 1 (77). С. 118–126.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

9. Байрачна Т.О. Суб’єкти контролю за діяльністю Національної гвардії України // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали між. наук.-практ. конференції (Харків, 12 груд. 2014 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 31–34.

10. Байрачна Т.О. Система контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: між. наук.-практ. конференції (Київ, 13-14 січ. 2017 р.) / Центр правових наукових досліджень. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 63–65.

11. Байрачна Т.О. Організаційно-правова діяльність суб’єкті контролю за функціонуванням Національної гвардії України // Пріоритетні напрями розвитку правової системи України: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 27-28 січ. 2017 р.) / Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 55–58.

12. Т.О. Байрачна Окремі аспекти вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України // Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 бер. 2017 р.) / МВС України, Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 18–20.

13. Байрачна Т.О.Національна гвардія України як об’єкт контрольної діяльності // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 13–17.

**ЗМІСТ**

**ВСТУП**………………………………………..……………………………………...1

**РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**..12

1.1. Національна гвардія України як об’єкт контрольної діяльності…………...12

1.2. Сутність та особливості контролю за діяльністю Національної гвардії України……………………………………………………………………………...24

1.3. Мета, завдання та принципи контролю за діяльністю Національної гвардії України……………………………………………………………………...............37

1.4. Правове регулювання контролю за діяльністю Національної гвардії України ……………………………………………………………………………………….52

Висновки до розділу 1……………………………………………………………...65

**РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ТА СУБ’ЄКТИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ………………………………………..**71

2.1. Парламентський контроль за діяльністю Національної гвардії України….71

2.2. Контроль за діяльністю Національної гвардії України з боку Президента України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування……..90

2.3. Контроль за діяльністю Національної гвардії України з боку судових органів та органів прокуратури…………………………………………………..113

2.4. Громадський контроль за діяльністю Національної гвардії України……..136

Висновки до розділу 2…………………………………………………………….156

**РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ…………………………………………………………………………**161

3.1. Зарубіжний досвід організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів та можливості його впровадження в Україні……….161

3.2. Напрями вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України...…………………………………………………..179

Висновки до розділу 3..…………………………………………………….……..191

**ВИСНОВКИ**………………………………………………………………………194

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**….…………………………………..200

**ДОДАТКИ**………………………………………………..……………………….230

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

**Асоціація УМДПЛ** – Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів

**АТО** – Антитерористична операція

**БОКК** – Багатонаціональний об’єднаний координаційний комітет

**ГПУ –** Генеральна прокуратура України

**ЄС –** Європейський Союз

**ЗМІ –** засоби масової інформації

**ЗСУ –** Збройні сили України

**Кабмін –** Кабінет Міністрів України

**КАС України –** Кодекс адміністративного судочинства України

**КДБ СРСР –** Комітет державної безпеки Союзу Радянських Соціалістичних республік

**КПВВ –** контрольний пункт в’їзду – виїзду

**КПК України –** Кримінальний процесуальний кодекс України

**КУпАП –** Кодекс України про адміністративні правопорушення

**МВС України –** Міністерство внутрішніх справ України

**НАТО –** Організація Північно-Атлантичного договору

**Нацгвардія –** Національна гвардія України

**ООН –** Організація Об’єднаних Націй

**ООС** – операція Об’єднаних сил

**ОБСЄ –** Організація з безпеки і співробітництва в Європі

**СБУ –** Служба безпеки України

**РНБО України –** Рада національної безпеки і оборони України

**США** – Сполучені Штати Америки

**FIEP** – Міжнародна Асоціація сил жандармерії та поліції у статусі військової установи

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** В умовах реформування правоохоронної системи України підвищена увага зосереджується на діяльності і функціонуванні Національної гвардії України (далі – Нацгвардії) – військового формуванням з правоохоронними функціями. Від самого початку конфлікту на Сході України Нацгвардія бере активну участь в антитерористичній операції, а тепер і в операції Об’єднаних сил. Підрозділи Нацгвардії виконують завдання з охорони громадського порядку і забезпечення публічної безпеки на звільнених територіях, проводять спеціальні операції (розвідувальні, розвідувально-пошукові, антидиверсійні тощо), а також тісно взаємодіють зі Збройними силами України (далі – ЗСУ) щодо ліквідації збройного конфлікту.

Військовослужбовці Нацгвардії спільно з працівниками Національної поліції України (далі – Нацполіція) постійно залучаються до виконання завдань з охорони громадського порядку. З метою виконання службових завдань, в межах чинного законодавства їм дозволено застосовувати різні спеціальні засоби (гумові та пластикові кийки; електрошокові пристрої контактної та контактно-дистанційної дії; засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв’язування тощо); засоби примусової зупинки транспорту; службових собак та службових коней; спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби; пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії; засоби, споряджені гумовими або аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії тощо). Крім того, Нацгвардія забезпечує охорону понад ста важливих державних об’єктів по всій державі дипломатичних установ, атомних електричних станцій, державнихпідприємств~~а~~ і установ тощо. Отже, Нацгвардія виконує широкий спектр завдань, якість виконання яких залежить не тільки від вміло організованої системи управління, а й від професійності і особистої дисциплінованості її військовослужбовців. З огляду на це, проблема створення дієвого механізму контролю за діяльністю Нацгвардії набуває особливого значення, адже контроль є не тільки способом забезпечення дисципліни і законності в діяльності цього військового формування, але й способом якісного управління ним.

За таких обставин набувають особливої актуальності питання визначення змісту, особливостей контролю за діяльністю Нацгвардії, вироблення шляхів удосконалення національного законодавства та організаційних засад його здійснення.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові праці В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійка, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, М. В. Вікторчук, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, В.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновського, О.І. Миколенка, О.М. Музичука, Н.Р. Нижник, О.О. Никольської, В.П. Пєткова, П.М. Рабіновича, О. П. Рябченко, О. П. Світличного, А.А. Стародубцева, В.В. Теремецького, М.М. Тищенка, В.К. Шкарупи та інших вчених, які вивчали різні аспекти здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади в умовах трансформації національної системи публічного управління.

Окремі аспекти правового регулювання здійснення контролю за правоохоронними органами були предметом досліджень І.М. Іванової. («Державний фінансовий контроль у забезпеченні економічної безпеки України», 2007 р.), В.Ю. Кобринського («Державний контроль у сфері національної безпеки України», 2008 р.), С.Ф. Денисюка («Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади», 2010 р.), Л.С. Кулинич («Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у державному управлінні», 2015 р.) та інших вітчизняних учених-адміністративістів, здобутки яких дозволили сформулювати низку авторських визначень, класифікацій та пропозицій, що мають науково-практичне значення у досліджуваній сфері.

У роботі ґрунтовно досліджено та використано праці таких науковців, як: В.С. Шестак («Державний контроль в сучасній України (теоретико-правові питання)», 2002 р.), який дослідив загальнотеоретичні та загальнометодологічні питання комплексного аналізу контрольної діяльності в сучасній Україні; В.М. Гаращук («Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні», 2003 р.), котрий проаналізував теоретико-правові проблеми забезпечення законності і дисципліни у сфері державного управління шляхом контролю, нагляду та за допомогою звернень громадян до компетентних органів (посадових осіб) з метою захисту своїх прав; О.П. Полінець («Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання», 2003 р.), який розглянув теоретико-методологічні основи та практичні аспекти здійснення контролю в державному управлінні сучасної України; Т.В. Наливайко («Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект», 2010 р.), яка дослідила громадський контроль як інститут громадянського суспільства; І.О. Сквірський («Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти», 2013 р.), котрий здійснив теоретичне узагальнення й запропонував нове вирішення наукової проблеми, пов’язаної з формуванням концепції громадського контролю у публічному управлінні.

Віддаючи належне результатам попередніх наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що в умовах реформування правоохоронної системи в Україні питання здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії не отримали належного висвітлення, і тому потребують наукового опрацьовування. Наведене не лише вплинуло на вибір теми дисертації, а й вказує на актуальність її наукових положень для теоретичного аналізу стану правового регулювання здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії та визначення нових концептуальних підходів з їх удосконалення.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження спрямовано на реалізацію положень пп. 3, 15, 19 розділу 2 «Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права» та п. 12 розділу 10 «Правове забезпечення в галузі національної безпеки та міжнародного правопорядку» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки 2011–2015 років, затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України № 14–10 від 24 вересня 2010 р. Роботу виконано відповідно до п. 1.1 «Удосконалення правового статусу правоохоронних органів України з урахуванням зарубіжного досвіду» та п. 8.18 «Національна гвардія України, як суб’єкт забезпечення безпеки та охорони публічного порядку» Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23.02.2016 р. (протокол № 2), а також у рамках науково-дослідної теми Харківського національного університету внутрішніх справ «Правоохоронна функція української держави» (державна реєстрація № 0113U00819).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі системного аналізу положень сучасної адміністративно-правової доктрини, національного і зарубіжного законодавства, практики його застосування здійснити теоретико-правове дослідження адміністративно-правових засад реалізаціїконтролю за діяльністю Нацгвардії, а також надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо їх вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

– вивчити сучасний стан діяльності Національної гвардії України як об’єкта контролю;

– визначити сутність та особливості контролю за діяльністю Національної гвардії України;

– окреслити мету, завдання та принципи контролю за діяльністю Національної гвардії України;

– проаналізувати правове регулювання здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України;

– з’ясувати сутність парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України;

– розглянути основні засади контролю за діяльністю Національної гвардії України з боку Президента України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– охарактеризувати контроль за діяльністю Національної гвардії України з боку судових органів та органів прокуратури;

– розглянути зміст громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України;

– узагальнити зарубіжний досвід організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів та можливості його впровадження в Україні;

– визначити напрями вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України.

**Об’єктом дослідження** є суспільні відносини, які формуються у процесі здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України.

**Предметом дослідження** є адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії України.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертації є сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких обумовлене особливостями здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії.

Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації та застосований при з’ясуванні адміністративно-правових засад організації та здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, а також визначенні перспектив його подальшого розвитку та вдосконалення (розділ 1). Завдяки формально-логічному методу сформульовано понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема визначено поняття «контроль», «державний контроль», «громадський контроль», «принципи контролю», «парламентський контроль», «правове регулювання» тощо (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.4). За допомогою методу документального аналізу окреслено можливі напрями вдосконалення організаційних засад здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії (підрозділ 3.2). Системний метод сприяв поділу завдань, принципів і форм здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії (підрозділи 1.2, 1.3). Історико-правовий метод дозволив дослідити історичні передумови формування Нацгвардії як військового формування (підрозділ 1.1). Порівняльно-правовий метод застосовано для з’ясування підстав, порядку та форм здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії з боку органів державної влади та громадськості (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4), визначення напрямів вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії (підрозділ 3.2), а також можливостей використання в Україні зарубіжного досвіду організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів (підрозділ 3.1).

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони України, міжнародні правові акти, підзаконні нормативно-правові акти, які закріплюють засади контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Інформаційною та емпіричною основою дослідження єаналітичні та статистичні матеріали діяльності Нацгвардії у 2014–2018 роках, а також акти судової практики.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших системних досліджень адміністративно-правових засад організації і здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, в якому розроблено пропозиції та рекомендації, спрямовані на його удосконалення. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень та висновків. Основні з них такі:

*уперше*:

– запропоновано напрями вдосконалення організаційних засад здійснення державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України: 1) прийняття комплексного законодавчого акта з визначенням правових засад організації державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, предмета, об’єкта, форм і методів його здійснення; 2) розробка та впровадження сучасних критеріїв і методик оцінювання діяльності Національної гвардії України тощо;

– з метою усунення невідповідностей чинному законодавству Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.02.2015 № 148-VIII, запропоновано доповнити Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави» новою статтею 9-1 «Спеціальна комісія з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави», що дозволить консолідувати контрольні повноваження Верховної Ради України в одній інстанції;

– у зв’язку зі скороченням функцій прокуратури запропоновано створити окрему структуру, до повноважень якої буде належати здійснення контролю за Національною гвардією України, діяльність котрої буде координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення (Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій);

– обґрунтовано доцільність внесення доповнень до статей 15 та 19 Закону України «Про Національну гвардію України» з метою розширення меж здійснення судового контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями, шляхом делегування судам виняткового права надавати дозвіл на застосування особовим складом Національної гвардії України озброєння та розгортання (з подальшим використанням) бойової техніки для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку у мирний час;

*удосконалено*:

– визначення поняття контролю за діяльністю Національної гвардії України, під яким пропонується розуміти визначену законом діяльність державних і громадських інституцій, що полягає у відслідковуванні фактичного стану справ під час здійснення правоохоронних та військових функцій Національною гвардією України, один із чинників належної організації її діяльності і функціонування, а також основний спосіб забезпечення законності і дисципліни;

– класифікацію принципів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України шляхом поділу їх на: 1) загальноправові (верховенство права, законність, демократизм); 2) загальноуправлінські (чітке розмежування функцій і повноважень між суб’єктами контрольної діяльності, взаємодія і відповідальність суб’єктів контролю та підрозділів Національної гвардії України, гласність, системність, планомірність, неупередженість, професіоналізм, оперативність, об’єктивність, результативність); 3) спеціальні (деполітизація та деідеологізація суб’єктів контрольної діяльності, судовий захист прав суб’єктів контрольної діяльності, прозорість видатків на контрольну діяльність);

– систему контролюючих органів, здатних здійснювати контроль за діяльністю Національної гвардії України. На відміну від системи цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, окресленою у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави», до переліку таких суб’єктів включено міжнародні організації (ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ), які можуть здійснювати контроль у межах укладених або ратифікованих міжнародних договорів (актів) України;

– систему форм громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України, у зв’язку з чим запропоновано доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» від 02.08.2018 № 2505-VIII новими статтями 14-1 та 25 щодо залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність особового складу Національної гвардії України та публічного звітування командування про діяльність ввірених ним підрозділів;

*дістали подальшого розвитку:*

– визначення мети контролю за діяльністю Національної гвардії України, яка полягає у неухильному дотриманні Національною гвардією України, усіма її структурними підрозділами (головним органом військового управління, оперативно-територіальними об’єднаннями, з’єднаннями, військовими частинами, вищими військовими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров’я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Національної гвардії України) вимог чинного законодавства, а також перевірці фактичного стану діяльності Національної гвардії України щодо виконання покладених на неї завдань і функцій;

– положення про необхідність створення при Національній гвардії України Громадської ради, яка б здійснювала не тільки контролюючі та дорадчі функції, але й представляла інтереси цього військового формування у відносинах з громадськістю, сприяючи налагодженню взаємного діалогу, підвищенню якості підготовки і прийняття рішень з важливих питань діяльності Національної гвардії України з урахуванням громадської думки тощо;

– уявлення, що основною метою будь-якого з видів державного контролю за діяльністю Національної гвардії України є отримання об’єктивної інформації про стан військово-політичної, адміністративної діяльності та своєчасне створення умов ефективного функціонування та виконання її органами і підрозділами покладених на це військове формування завдань у суворій відповідності до вимог законодавства;

– обґрунтування доцільності внесення змін до законодавства України в частині призначення та звільнення з посади командувача Національної гвардії України Верховною Радою України за поданням Президента України, задля дотримання принципу розподілу повноважень між гілками влади щодо здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України;

– наукове положення про можливість запозичення позитивного досвіду держав-членів Європейського Союзу (Франції, Нідерландів) щодо вдосконалення механізму здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* *–* для подальшої розробки теоретико-правових питань удосконалення порядку здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України та розроблення програм і концепцій розвитку правоохоронних органів в Україні; *правотворчій діяльності* – під час внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов’язані зі здійсненням контролю за діяльністю Національної гвардії України; *правозастосовній діяльності* *–* для поліпшення практичної діяльності суб’єктів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України (акт впровадження від 11.05.2018 р.); *навчальному процесі* – під час укладання підручників, навчальних посібників та проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України» (акт впровадження від 05.04.2018 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Наукові положення, висновки і пропозиції, що виносяться на захист, сформульовані автором на підставі самостійно проведених досліджень. У науковій статті «Перспективи законодавчого розширення меж судового контролю за діяльністю Національної гвардії України», підготовленій спільно з В. І. Теремецьким, автором на підставі аналізу законодавства обґрунтовано доцільність розширення меж здійснення судового контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями, а також сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері. У науковій статті «Європейський досвід організації контролю за діяльністю правоохоронних органів і можливість його використання в Україні», підготовленій спільно з В.І. Теремецьким, автором з урахуванням результатів аналізу суб’єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів в державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС), доведено, що використання європейських стандартів в організації і здійсненні контролю за діяльністю Нацполіції і Нацгвардії буде об’єктивно сприяти використанню найбільш ефективних організаційно-правових форм контролю за правоохоронними органами держави.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, доповідалися на таких науково-практичних конференціях: «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (Харків, 2014 р.), «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (Кривий Ріг, 2017 р.), «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (Київ, 2017 р.), «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (Львів, 2017 р.), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2017 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступ, три розділи, які містять десять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 252 сторінки, з яких 199 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 264 найменувань і займає 32 сторінки, 3 додатки розміщено на 5-х сторінках.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

**1.1. Національна гвардія України як об’єкт контрольної діяльності**

З початком збройного конфлікту на Сході України виникла потреба в удосконаленні діяльності всієї системи правоохоронних органів, перегляду їх структури, наданні їм певних воєнізованих повноважень. Зважаючи на це, навесні 2014 року було створено Нацгвардію – військове формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС 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 [186].

Як відомо, історія Нацгвардії налічує понад 23 роки, адже як самостійна силова структура Нацгвардія існувала з 1991 по 2000 рік. Так, у відповідь на путч у Москві, що відбувся у серпні 1991 року, Львівський громадський Комітет за відродження Української Національної Армії (далі – Комітет) у місті Львові проголосив створення Нацгвардії та розпочав запис добровольців. 27 серпня 1991 року у складі Комітету було створено Тимчасовий штаб з формування Нацгвардії. Указом Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 року № 1465-ХІІ [196] внутрішні війська МВС СРСР, які дислокувалися на території України, підпорядковано МВС України.

Створення Нацгвардії мало велике значення для піднесення патріотичного і бойового духу українців не тільки в Україні, але й за її межами. На адресу Комітету щодня приходили десятки листів від військовослужбовців Радянської армії – українців за походженням з усіх куточків колишнього СРСР, які бажали перейти на службу в Нацгвардію України. Справа набула й значного міжнародного розголосу. У західних областях розпочалося формування підрозділів Нацгвардії. Події в Західній Україні підштовхнули Верховну Раду України до прискорення процесу прийняття пакету законів з військових питань. Для проведення організаційної роботи було створено спеціальну комісію, до якої увійшли офіцери Збройних сил України (далі – ЗСУ) та Внутрішніх військ МВС України (далі – Внутрішні війська). Вже маючи деякі законодавчі проекти зі створення спеціального війська, які опрацьовано у Львові, Києві, Харкові, Житомирі, із вересня 1991 року група військовиків розпочала свою роботу над законодавством про Республіканську гвардію України (планувалася саме така назва). Згідно з розпорядженням Голови Верховної Ради України Л. М. Кравчука 22 жовтня 1991 року був призначений командувач НГУ, полковник В. О. Кухарець. За ініціативою народних депутатів України, командувача гвардією, групи офіцерів та громадських організацій було запропоновано називати гвардію не Республіканською, а Національною [103]. 4 листопада 1991 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про національну гвардію України» [185] та Положення «Про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України» [199].

Відповідно до положень вказаних нормативно-правових актів Нацгвардія – державний озброєний орган, створений на базі внутрішніх військ, покликаний захищати суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їх конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших громадських дій. Основними завданнями Нацгвардії були: захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб змінити їх насильницьким шляхом; участь у підтриманні режиму надзвичайного стану в порядку, передбаченому законодавством України; участь у ліквідації аварій, катастроф та стихійного лиха; формування в особливий період частин для охорони і оборони найбільш важливих державних об’єктів; надання допомоги прикордонним військам у затриманні порушників державного кордону України силами частин, дислокованих у прикордонних районах; участь у бойових діях по відбиттю нападу ззовні та захист безпеки України.

Нацгвардія підпорядковувалась Верховній Раді України. Безпосереднє керівництво Нацгвардією здійснював командувач, який призначався Верховною Радою України за поданням Президента України строком на 5 років. Після затвердження закону про Нацгвардію почала роботу комісія з її формування, яка мала сформувати штати управлінь і з’єднань Нацгвардії, визначити місця їх дислокації та чисельність. Вже через місяць, 4 грудня 1991 року, було визначено початкову організаційну структуру і штатну чисельність Нацгвардії. Незабаром було створено Головне управління командувача Нацгвардії, загальна чисельність якого складала 198 чоловік. До його складу входили: управління використання сил та засобів, управління служби, управління бойового та спеціального вишколу, управління матеріальних ресурсів, управління озброєння та техніки, управління розквартирування та військового господарства, фінансово-правове управління, управління комплектування кадрів.

Пізніше було створено ще два управління: соціально-правового захисту і виховної роботи (1 квітня 1992 року) та авіації (12 червня 1993 року). Положення про Головне управління командувача Нацгвардії, Положення про Військову раду Нацгвардії та про персональний склад Військової ради Нацгвардії було затверджено розпорядженням Президента України від 14 липня 1992 року [198]. 27 грудня 1991 року на підставі акту, який затвердив перший віце-прем’єр України, проведено розподіл військових частин внутрішніх військ з їх особовим складом, озброєнням, технікою і матеріальною базою. Нацгвардії передано стрілецькі полки і спеціальні моторизовані частини міліції внутрішніх військ МВС України, а також окремий батальйон зв’язку. Вже на 31 грудня 1991 року загальна чисельність Нацгвардії була 11 960 осіб. Слід зауважити, що Нацгвардія утворювалася на базі колишніх внутрішніх військ СРСР, хоча спочатку планувалося використати тільки матеріально-технічну базу цих військ [103].

На початок 1992 року Нацгвардія дислокувалася на території 12 областей України, її загальна чисельність становила 16 671 військовослужбовців, а на кінець 1992 року – вже 25-30 тисяч осіб. До середини 1992 року йшло становлення Нацгвардії, формування нових підрозділів. Фактично в Нацгвардії на цей час було три категорії частин: з’єднання, які належали раніше Внутрішнім військам МВС СРСР (за виключенням конвойних частин); передані Нацгвардії «спеціальні моторизовані частини міліції» та новосформовані частини. У липні 1992 року Нацгвардія включила до свого складу 48-му мотострілецьку дивізію, яка була виведена з Чехословаччини. За планами командування на осінь 1992 року в складі Нацгвардії повинно було бути п’ять дивізій: 1-ша дивізія – Київ, Вінниця, Житомир, Черкаси, Чернігів, (Київська) Хмельницький; 2-га дивізія – Харків, Луганськ, Чугуїв, Полтава, Суми, (Східна) Шостка; 3-тя дивізія – Одеса, Запоріжжя, Сімферополь, (Південна) Севастополь, Миколаїв, Херсон, Кіровоград; 4-та дивізія – Донецьк, Дніпропетровськ, Маріуполь, (Північна) Павлоград, Кривий Ріг; 5-та дивізія – Львів, Ужгород, Чернівці, Луцьк, (Західна) Івано-Франківськ, Рівне, Тернопіль. Окрім цього, 48-ма мотострілецька дивізія (раніше належала до системи КДБ СРСР) стала 6-ою дивізією Нацгвардії (м. Чугуїв), оскільки вона розташувалась на території, відведеній для формування 2-ої дивізії, остання ж сформувалась неповністю [103].

До категорії колишніх Внутрішніх військ відносилась більша частина 1-ї, 3-ї, 4-ї дивізій Нацгвардії; 52-ий полк Нацгвардії в Павлограді і бригада Нацгвардії в Керчі відносились до категорії армійських частин. Частини 5-ої дивізії, окрім 14-го полку Нацгвардії у Львові, були заново сформованими частинами. Окрім цього, до складу Нацгвардії також входили: Харківське вище військове училище тилу, яке в подальшому стало Інститутом Нацгвардії, а також школа прапорщиків (Харків); Навчальна бригада – Золочів, Львівської обл.; Навчальний полк – Донецьк; Полк зв’язку – Київ; Окрема бригада гвардії з охорони іноземних посольств – Київ; Полк матеріально-технічного забезпечення – Київ; Турбаза «Топольок» – с. Затока, Одеської області. Авіаційні підрозділи Нацгвардії було зведено в окрему вертолітну бригаду. Вона була сформована на базі 51-го окремого гвардійського вертолітного полка в Олександрії та 31-ої окремої вертолітної ескадрильї в Білій Церкві. У листопаді 1992 року Нацгвардія сформувала окремий танковий батальйон. Усі формування Нацгвардії мали власні розпізнавальні знаки у вигляді нарукавних нашивок. Головне управління Нацгвардії обрало розпізнавальним знаком дві перехрещені булави, Київська дивізія – архистратига Михаїла, покровителя міста Києва, Західна дивізія – галицького лева, Південна – лук зі стрілою, а Північна – сокола. Вишкіл в підрозділах Нацгвардії проводився на історичних прикладах звитяг українського козацтва, українських січових стрільців та патріотичного служіння Українській державі в часи визвольних змагань першої половини ХХ століття [103].

Із загостренням ситуація у Молдові, Указом Президента України від 17 березня 1992 року «Про заходи щодо охорони державного кордону України з Республікою Молдова», формування Нацгвардії підтримували порядок у зоні особливого режиму на кордоні, а також сприяли підрозділам Прикордонних військ. Вони здійснювали патрулювання, перевіряли автотранспорт на контрольно-перепускних пунктах. Отже, Нацгвардія вже з перших днів створення пройшла випробування в екстремальних ситуаціях, виконавши поставлене перед нею завдання.

Для охорони дипломатичних представництв на території України в Нацгвардії створено окрему бригаду. З весни 1993 року військовослужбовці Нацгвардії допомагали Міністерству внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю. Вони здійснювали спільне патрулювання на вулицях.

Чисельність Нацгвардії на кінець 1994 року становила близько 40 тисяч осіб. Нацгвардія стала стабілізаційним фактором та гарантом демократичних перетворень у державі. У подальшому, аж до 1998 року, підрозділи Нацгвардії успішно взаємодіяли з українськими прикордонниками на кордоні з Придністров’ям та Молдовою. Військові фахівці відзначили, що Нацгвардія на той час була єдиним високоефективним збройним формуванням України, здатним гарантувати національну безпеку і правопорядок.

Через розходження між дозволеною і реальною чисельністю Нацгвардії, а також продовження виконання «старих» не притаманних їй завдань, 20 січня 1995 року вийшов Указ Президента України № 71/95 «Про підпорядкування окремих підрозділів Національної гвардії України Міністерству внутрішніх справ України» [195], який стосувався в основному частин колишніх Внутрішніх військ і міліції. Окрім цього, Указом Президента України «Про Національну гвардію» від 6 жовтня 1995 року за № 914/95 [184], незважаючи на положення Закону України «Про Національну гвардію України» від 4 листопада 1991 року [185], Нацгвардія була підпорядкована Президенту України як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ.

У липні 1996 року в Нацгвардії почалися зміни. Слід зазначити, що після передачі військ до складу МВС України, чисельність гвардії значно зменшилась, були розформовані управління 1-ої, 2-ої та 3-ої дивізій, цілий ряд полків та окремих батальйонів. Загальна чисельність Нацгвардії складала не більше 30 тисяч військовослужбовців. Восени 1996 року на базі управління Кримської бригади було розгорнуто управління нової 7-ої Кримської дивізії Нацгвардії. Оскільки АР Крим завжди була «зоною особливої уваги» в Україні, тому важко переоцінити роль дислокованих у республіку частин Нацгвардії в стабілізації політичної обстановки. У 1998 році в Нацгвардії почалися реформи, зміна організаційно-штатної структури, спроби якісної зміни Нацгвардії, які б відповідали підрозділам армії Західної Європи і США, але ці зміни були приречені на невдачу через недостатнє фінансування частин Нацгвардії. Загальна чисельність скоротилася до 23 тисяч військовослужбовців.

У грудні 1999 року народні депутати України виступили з вимогою розформувати Нацгвардію, вбачаючи в ній інструмент можливої президентської диктатури. 11 січня 2000 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про розформування Національної гвардії України» [212], який підписав Президент України Л.Д. Кучма. Відповідно до цього закону особовий склад, військову техніку, озброєння, фонди та інше майно з’єднань, частин, закладів і установ Нацгвардії було передано до внутрішніх військ МВС України та ЗСУ. Виконання функцій охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України було покладено на МВС України.

Сьогодні Нацгвардія функціонує в структурі МВС України. Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Нацгвардією. Безпосереднє військове керівництво Нацгвардією здійснює її командувач, який одночасно є начальником головного органу військового управління Нацгвардії. Командувач Нацгвардії призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняється з посади Президентом України.

Організаційно Нацгвардія складається з органів військового управління (головного органу військового управління та органів військового управління оперативно-територіальних об’єднань), з’єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ.

До складу з’єднання Нацгвардії можуть входити бригади, полки, батальйони, загони, роти тощо, а до складу військової частини Нацгвардії можуть входити підрозділи (батальйони, ескадрильї, загони, роти тощо), спеціальні комендатури (комендатури), вузли зв’язку, центри, групи, взводи.

Схематично структура Нацгвардії виглядає таким чином:



Зауважимо, що Нацгвардія від самого початку конфлікту на Сході України бере активну участь в Антитерористичній операції (далі – АТО), яка з 30 квітня 2018 року, у зв’язку з набранням чинності Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях», була перейменована в операцію Об’єднаних сил (далі – ООС) [191]. Так, протягом 2015 року близько 75% особового складу Нацгвардії взяли участь в АТО. У складі підрозділів спеціального призначення вони брали участь у розвідувальних, оперативно-профілактичних заходах та заходах контрснайперської боротьби на території Донецької та Луганської областей. Вони також несли службу в 5 контрольних пунктах в’їзду – виїзду (далі – КПВВ) поза зоною проведення АТО. Військовослужбовці Нацгвардії також забезпечили проведення обмежувально-фільтраційних заходів, охорону та оборону важливих комунікацій та об’єктів, спостереження за акваторією вздовж узбережжя Азовського моря. Крім того, зведений підрозділ Північного оперативно-територіального об’єднання Національної гвардії виконував бойові завдання з посилення охорони та захисту придністровського сегменту українсько-молдовського державного кордону [73].

Починаючи з 2015 року коло завдань об’єднаних угруповань Нацгвардії в зоні проведення АТО дещо змінилося. Після перерозподілу зон відповідальності між підрозділами ЗСУ особовий склад Нацгвардії залучається до виконання бойових завдань з ізоляційно-обмежувальних заходів на блокпостах та утримання опорних пунктів, забезпечення безпеки будівельних бригад обласних державних адміністрацій та охорони побудованих взводних опорних пунктів на другому та третьому оборонних рубежах, охорони та оборони базових таборів, місць дислокації, об’єктів критичної інфраструктури в зоні проведення АТО, здійснює заходи щодо охорони громадського порядку в населених пунктах Донецької та Луганської областей на підконтрольних територіях [237].

Водночас сили спеціальних операцій Нацгвардії проводять розвідувально-пошукові (контрдиверсійні) заходи, повітряну розвідку, беруть участь у контрснайперських та оперативно-профілактичних операціях. Наразі близько 5 тисяч військовослужбовців Нацгвардії виконують службово-бойові завдання в зоні проведення АТО на ротаційній основі. Лише протягом 2016–2017 років сили спеціальних операцій Нацгвардії провели 1290 спеціальних заходів, у результаті яких у зоні проведення АТО було затримано та передано до Служби безпеки України (далі – СБУ) – 414 осіб, імовірно причетних до діяльності незаконних збройних формувань, до Національної поліції України (далі – Нацполіції)– 418 осіб, імовірно причетних до кримінальної діяльності на території України та за її межами [237].

До кінця 2016 року підрозділи Нацгвардії утримували окремі передові рубежі оборони. Практика свідчить про те, що саме Нацгвардія була єдиною силовою структурою, яка виявилася готовою протистояти «гібридній» загрозі з початку конфлікту на Сході України [122].

Наприкінці 2016 року на передових рубежах оборони підрозділи Нацгвардії були замінені підрозділами ЗСУ та сьогодні виконують завдання із забезпечення громадської безпекина звільнених територіях, проводять спеціальні операції (антитерористичні, розвідувальні, розвідувально-пошукові, антидиверсійні тощо). Особливість Нацгвардії в тому, що крім виконання правоохоронних завдань, вона також взаємодіє зі ЗСУ щодо боротьби проти збройної агресії на Сході України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [122]. Крім того, Нацгвардія є основним суб’єктом з припинення масових заворушень. При здійсненні заходів щодо припинення масових заворушень Нацгвардія координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій (ч. 3 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» [186]).

Протягом 2016–2017 років Нацгвардія залучалася до надання практичної допомоги в забезпеченні охорони громадського порядку та недопущення незаконного видобування бурштину-сирцю на окремих територіях Рівненської, Житомирської та Волинської областей. Правопорядок був забезпечений на території Дубровицького, Олевського, Манівецького, Сарнського районів. Під час цих заходів було затримано 150 правопорушників, у яких вилучено 60 мотопомп та 7 одиниць транспорту. Крім того, військовослужбовці Нацгвардії надавали допомогу працівникам поліції: у здійсненні заходів із виявлення незаконного вивезення металолому, вилову риби, незаконної вирубки та вивезення лісу з території зони відчуження (Чорнобильська зона), а також незаконного переміщення громадян через державний кордон; у проведенні стабілізаційних заходів, евакуації та забезпечення безпеки населення, збереження майна у зв’язку з виникненням надзвичайних ситуацій (вибухи складів) на території Харківської (23–28 березня 2017 року) та Вінницької (27 вересня по 08 жовтня 2017 року) областей. Так, за 4 роки військовими нарядами затримано понад 6,4 тисяч осіб за вчинення кримінальних та близько 30 тисяч осіб за вчинення адміністративних правопорушень. У затриманих правопорушників вилучено близько 130 одиниць вогнепальної, понад 230 одиниць холодної зброї, 14 тисяч набоїв різних калібрів та майже 80 кг вибухових речовин [237].

Також з початку 2016 року Нацгвардія приступила до виконання нового завдання з охорони органів державної влади. Наразі військовослужбовці Нацгвардії забезпечують надійну охорону 37 органів державної влади. Крім того, під захистом Нацгвардії знаходяться 4 атомних електростанції з діючими ядерними енергетичними реакторами, Державне спеціалізоване підприємство «Чорнобильська АЕС», 7 об’єктів військово-промислового комплексу та 2 науково-дослідних установи. Військовослужбовці, які проходять службу у військових частинах та з’єднаннях з охорони важливих державних об’єктів затримали близько 28 тисяч осіб при спробі викрадення промислової продукції та цінних матеріалів або порушенні режиму охорони. Військовослужбовці запобігли викрадення коштів на суму понад 2 мільйони гривень [237].

Таким чином, Нацгвардія має широкий спектр завдань та повноважень, спроможна виконувати службово-бойові завдання у мирний час (правоохоронні), під час кризи (стабілізаційні) та в особливий період (військові) [32, c. 14].

Слід зазначити, що сучасній Нацгвардії 26 березня 2018 року виповнилося 4 роки. Вона є однією з основних складових сектору безпеки та оборони Україні, сил, які стоять на захисті українського народу, державності, незалежності та цілісності України. Сьогодні загартована війною Нацгвардія є тією дієвою силою, яка разом з іншими силовими та правоохоронними структурами, здатна захистити Україну та її народ від внутрішніх і зовнішніх загроз. За чотири роки свого існування Нацгвардія помітно розвинулась. Змінився вигляд військовослужбовця Нацгвардії, якість і кількість техніки та озброєння, засобів зв’язку, а головне – покращився рівень підготовки військовослужбовця Нацгвардії і розуміння своєї ролі в загальному секторі безпеки та оборони України. Нацгвардія стала більш сучасною, більш мобільною, більш боєздатною і спроможною захистити Український народ у будь-якій частині нашої країни. Прогрес реформування Нацгвардії помітило й українське суспільство. За результатами соціологічного дослідження військовослужбовцям Нацгвардії сьогодні довіряє понад 52% опитаних громадян [121].

З огляду на широкий спектр повноважень, діяльності Нацгвардії приділяється значна увага як з боку контролюючих державних органів, так і з боку громадськості. У ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» [186] зазначено, що контроль за діяльністю Нацгвардії, а також демократичний цивільний контроль за Нацгвардією здійснюються відповідно до законодавства. Нагляд за додержанням законів у діяльності Нацгвардії здійснюється прокурором шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Враховуючи положення Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [159], державний контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється з боку Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України), Кабмін, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, в межах повноважень визначених законом, а також судових органів України.

Громадський контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється з боку громадян України та громадських організацій, утворюваних відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, а також ЗМІ.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Нацгвардія є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України. Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Нацгвардією. Безпосереднє військове керівництво Нацгвардією здійснює командувач Нацгвардії, який одночасно є начальником головного органу військового управління Нацгвардії.

2. Особливість Нацгвардії полягає в тому, що крім виконання правоохоронних завдань, вона також бере участь 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. Крім того, Нацгвардія є основним суб’єктом з припинення масових заворушень. При здійсненні заходів щодо припинення масових заворушень Нацгвардія координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій.

3. Контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється як з боку держави (Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, РНБО України, Кабміну, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, в межах повноважень визначених законом, а також судових органів України), так і громадськості (громадян України, громадських організацій, ЗМІ).

**1.2. Сутність та особливості контролю за діяльністю Національної гвардії України**

У довідниковій літературі зазначається, що термін контроль запозичений із французької мови «controle» і означає результат спрощення давнішнього «contrerole», буквально «зворотний, протилежний, подвійний рахунок», утворений з префікса «contre» – «проти» та іменника «role» – «список, перелік, реєстр» [257, с. 13]. Французьке слово «controle» утворилося від латинського «contra» – префікса, який означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова [235, с. 255]. «Ступінь участі в чомусь» – одне з тлумачень слова «роль» слід розглядати як здійснення будь-якої дії. У цьому випадку в змісті слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», випливає ще одне розуміння цього слова – протидія чомусь небажаному [65, с. 342].

В українсько-російському слововжитку термін «контроль» використовується не тільки у значенні «перевірка», але й «управління», тобто «контролювати» – це «перевіряти» чи «управляти», або як облік діяльності кого-небудь, чого-небудь; нагляд за кимось, чимось [124, с. 318]. Наприклад, В.Б. Авер’янов визначає контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [43, с. 342]. На думку В.М. Гаращука, контроль – це основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Також він є найважливішою функцією держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за його виконанням, інакше воно не матиме сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. Це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини [51, с. 60]. Ю.П. Битяк під контролем розуміє складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів та інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [11, с. 223–224].

Як відомо, в системі державно-суспільних відносин розрізняють два види контролю – державний і громадський контроль. Наприклад, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [189] державний нагляд (контроль) визначено як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Отже, під державним контролем розуміють самостійну чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб’єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об’єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [257, с. 26].

Громадський контроль, будучи важливою формою реалізації демократії, дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [86, с. 76]. По суті, громадський контроль – одна із функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об’єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, та спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей [105].

Отже, контроль можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об’єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни та правопорядку і зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об’єктів, наданні їм обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [13, с. 466].

У ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України [186] зазначено, що контроль за діяльністю Нацгвардії, а також демократичний цивільний контроль за Нацгвардією здійснюються відповідно до законодавства. Нагляд за додержанням законів у діяльності Нацгвардії здійснюється прокурором шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян. З огляду на це положення доходимо висновку, що законодавець чітко не визначив коло суб’єктів, які здійснюють контроль за діяльністю Нацгвардії, у такий спосіб не визначивши його види. Утім, враховуючи те, що Нацгвардія є військовим формуванням із правоохоронними функціями, підзвітним суспільству, контроль за її діяльністю має здійснюватися як з боку держави, так і громадськості.

Державний контроль за діяльністю Нацгвардії забезпечується органами публічної влади – законодавчою, виконавчою і судовою, та виявляється у різноманітних формах управлінського й фінансового контролю. Враховуючи положення Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [159], державний контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється з боку Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, РНБО України, Кабміну, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, в межах повноважень визначених законом, а також судових органів України. При цьому, відповідно до ч. 4 ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі – цивільний контроль) – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [159].

Парламентський контроль відповідно до ст. 8 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [159] реалізується в установчих та законодавчих функціях Верховної Ради України шляхом: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; визначення основ національної безпеки, організації ЗСУ і забезпечення громадського правопорядку; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій ЗСУ, СБУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, МВС України; визначення основ правового і соціального захисту та видів пенсійного забезпечення військовослужбовців тощо.

Узагальнений перелік повноважень глави держави щодо контролю за діяльністю Нацгвардії можна визначити зі змісту ст. 13 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», а також із норм Закону України «Про Національну гвардію України» [186].

Президент України як глава держави і гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і як Верховний Головнокомандувач ЗСУ здійснює контроль за діяльністю Головного управління Нацгвардії, оперативно-територіальними об’єднаннями, з’єднаннями, військовими частинами і підрозділами, вищими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, установами та закладами, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії. Здійснення контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України. Основними формами контролю є: інспектування – всебічне вивчення стану об’єкта контролю, його структурних підрозділів та перевірка – вивчення окремих питань діяльності об’єкта контролю, його структурних підрозділів (п.п. 6, 7 Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю ЗСУ та інших військових формувань [137]).

Значний блок контрольних повноважень щодо діяльності Нацгвардії здійснює Президент України, зокрема, реалізує їх як голова РНБО. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [208] функціями РНБО України є такі:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Контроль за діяльністю Нацгвардії з боку Кабміну, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, здійснюється в межах повноважень визначених законом. Цей вид контролю ще називають виконавським. Кабмін, реалізуючи конституційні повноваження щодо здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення її суверенітету, обороноздатності та національної безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України: розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності, що потребують законодавчого врегулювання, і в межах своєї компетенції приймає відповідні рішення; визначає згідно з законодавством потреби у витратах на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом, захист державного кордону, охоронну діяльність; здійснює контроль за експортом озброєнь та військової техніки, стратегічних матеріалів, технологій та продукції подвійного призначення; здійснює контроль за дотриманням у діяльності Нацгвардії земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства, законодавства з охорони довкілля тощо (ст. 15 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»[159]).

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні військові формування, правоохоронні органи, у межах своїх повноважень: організовують і забезпечують виконання законів України, інших нормативно-правових актів стосовно національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності; забезпечують об’єктивне і своєчасне інформування Верховної Ради України, Президента України, РНБО України, Кабміну про стан у підпорядкованих військових формуваннях і правоохоронних органах; інформують з цих питань громадськість у порядку, визначеному законами. Інші центральні органи виконавчої влади сприяють ЗСУ та іншим військовим формуванням, правоохоронним органам у виконанні покладених на них функцій і здійснюють відповідно до законодавства належне їх забезпечення (ст. 16 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [159]). Крім того, Нацгвардія є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України, тому контроль за її діяльністю здійснюється і з боку цього відомства.

Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, також здійснюють контроль за дотриманням у розташованих на території регіону військових частинах, органах та закладах Нацгвардії земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля.

Складним є питанням контролю з боку судових органів, адже жоден нормативно-правовий акт чітко не визначає їх контролюючі функції щодо Нацгвардії, і загалом будь-яких інших військових формувань. Як зазначає О. Ф. Андрійко, під судовим контролем слід розуміти використання судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт) [12, с. 373]. Водночас особливість цього контролю полягає в тому, що його здійснюють не систематично, не повсякденно (на відміну від контролю з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорського нагляду за законністю в державному управлінні), а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [10, с. 261].

Утім вважається, що судовий контроль за діяльністю Нацгвардії полягає у розгляді позовних заяв та скарг відносно військовослужбовців останньої. Тому судовий контроль за цим військовим формуванням можна класифікувати, виділивши два основні критерії:

1) за видом суду, який здійснює контроль (контроль з боку судів загальної юрисдикції (місцевих судів, апеляційних судів, Верховного Суду України);

2) за формою втручання в діяльність Нацгвардії: пряма (безпосередня) та непряма (опосередкована) форма втручання [24, с. 50].

До державного контролю відноситься й внутрішній контроль, який покладається на керівництво та окремі підрозділи Нацгвардії, які відповідно до своїх функціональних обов’язків здійснюють контроль у господарській, фінансовій, правоохоронній та інших сферах управління військового формування [24, с. 50]. Наприклад, структурним підрозділом штабу Головного управління Нацгвардії є оперативне управління, яке підпорядковується заступникові командувача Нацгвардії – начальнику штабу. До складу управління входять: відділ планування службово-бойової діяльності та бойової готовності; служба планування бойової готовності (у складі відділу); відділ підготовки штабів та застосування Нацгвардії; служба планування застосування Нацгвардії (у складі відділу); інформаційно-аналітичний відділ; аналітична служба (у складі відділу); відділ мобілізаційної роботи та територіальної оборони; служба територіальної оборони (у складі відділу). Основними завданнями оперативного управління, які мають контролюючий характер є: організація, координація та проведення поточного та перспективного планування службово-бойової діяльності Нацгвардії, у тому числі в умовах надзвичайного та воєнного стану; своєчасне доведення до управлінь територіальних командувань, з’єднань і військових частин поставлених завдань та здійснення контролю за їх виконанням; забезпечення ефективної роботи підпорядкованих штабів; інформаційно-аналітичне забезпечення командування Нацгвардії; розроблення мобілізаційного плану та контроль за станом мобілізаційної готовності Нацгвардії з метою підготовки до своєчасного і організованого переведення Нацгвардії на функціонування в умовах особливого періоду (надзвичайного стану), проведення відмобілізування формувань воєнного часу; організація, планування, координація, методичне забезпечення та контроль мобілізаційної підготовки, підтримання і вдосконалення мобілізаційної готовності та територіальної оборони структурних підрозділів Нацгвардії; контроль за ходом відмобілізування (доукомплектування) формувань воєнного часу, управлінь територіальних командувань, з’єднань та військових частин Нацгвардії під час приведення у вищі ступені бойової готовності тощо [129].

Варто наголосити, що важливою правовою проблемою України, як зрештою і в інших країнах світу, є діяльність спеціальних контрольних органів, які згідно із законодавством віднесені до центральних органів виконавчої влади і мають значні повноваження не лише у здійсненні контрольних повноважень, а й щодо застосування відповідних санкцій. Це обумовлено тим, що встановлені види контролю, у тому числі спеціальний внутрішній контроль у сфері виконавчої влади, потребують координації та упорядкування системи контрольних органів. Зважаючи на досвід країн-членів ЄС, доцільно створити єдину систему державного контролю, у межах якої на правовій основі діятимуть спеціалізовані контрольні органи. За такої нормативної упорядкованості здійснення контролю в межах законодавчо закріплених повноважень дасть змогу наблизитися до дієвого та ефективного контролю, який сприятиме підвищенню ефективності державного управління [223, с. 266–267].

Суб’єктами громадського контролю за діяльністю Нацгвардії є громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції та законів України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, а також інтересів ЗМІ.

Громадський контроль є різновидом соціального контролю. Хоча він не є основним з точки зору інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, утім набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями: неупередженістю, незаангажованістю суб’єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема, її духовними, організаційними та іншими ресурсами [139, с. 419]. Громадський контроль, на думку Н.К. Дніпренка, є технологією, яка вигідна і владі, і громадянському суспільству через те, що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль здійснюється для забезпечення прозорості та відкритості функціонування діяльності органів державної влади, тому демократична влада має сприяти забезпеченню оприлюднення моніторингових звітів та результатів громадської експертизи, залученню широкого кола громадськості до аналізу та оцінки роботи органів влади [66, с. 5]. Його основні відмінності від інших видів контролю полягають у тому, що: по-перше, громадський контроль здійснюється громадськістю, і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання соціальних завдань, безпосередньо пов’язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [105]. Наприклад, в Україні діють такі громадські організації як Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (далі – Асоціація УМДПЛ) та група з реформи органів правопорядку Реанімаційного Пакету Реформ, які приймають активну участь в обговоренні реформаційних процесів правоохоронних органів в Україні. Вказані громадські організації зайняли активну позицію щодо обговорення різного роду законопроектів, що стосуються діяльності правоохоронних органів у тому числі і Нацгвардії.

Як приклад можна навести **проект Закону № 6556 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» (далі** – **проект Закону № 6556) [220].** Метою прийняття цього законопроекту є усунення деяких суперечностей між актами законодавства України, а також необхідність удосконалення окремих засад діяльності Нацгвардії для підвищення її спроможностей у виконанні завдань щодо підтримання громадської безпеки, забезпеченні охорони органів державної влади та участі в охороні посадових осіб, боротьбі з тероризмом, а також залучення до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національного персоналу або національного контингенту [143].

Зазначені вище громадські організації висловили позицію про необхідність відхилення **проекту Закону № 6556**, оскільки він створює ряд ризиків для порушення прав людини та нівелює Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України. Така позиція обґрунтована тим, що у разі ухвалення запропонованих цим проектом положень, військовослужбовці Нацгвардії отримають можливість самостійно патрулювати вулиці та притягати осіб до адміністративної відповідальності за низку поширених адміністративних правопорушень. Наприклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), куріння у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП), розпивання алкоголю у заборонених законом місцях (ст. 178 КУпАП), заняття проституцією (ст. 181-1 КУпАП), злісна непокора законному розпорядженню або вимозі правоохоронця (ст. 185 КУпАП) тощо. Сьогодні всі перераховані правопорушення належать до відання Національної поліції. У разі ухвалення запропонованих змін відбудеться дублювання підвідомчості, що на практиці призведе до низки проблем у координації між поліцією та Нацгвардією в питаннях охорони громадського порядку. Крім того, функції Нацгвардії як військового формування не повністю узгоджуються із конституційними принципами щодо заборони використання ЗСУ та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян (ч. 4 ст. 17 Конституції України). Відтак залучення Нацгвардії до охорони громадського порядку, зокрема під час проведення мирних зібрань чи конвоювання осіб, узятих під варту чи таких, які тримаються під вартою чи утримуються в ізоляторах тимчасового тримання, викликає занепокоєння з точки зору конституційності [17].

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об’єктів з певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Однак завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об’єктами контролю писаних та неписаних норм. У зв’язку з цим можна говорити, що завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб’єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб’єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [112, с. 29].

Отже, громадський контроль за діяльністю Нацгвардії є комплексом заходів, здійснюваних громадськими організаціями, окремими громадянами та їх об’єднаннями, спрямованими на перевірку діяльності цього військового формування, оцінку її законності та ефективності, а також застосування заходів щодо попередження, виявлення та припинення порушень прав і свобод громадян з боку Нацгвардії.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Контроль за діяльністю Нацгвардії – це визначена законом діяльність діяльність державних і громадських інституцій, що полягає у відслідковуванні фактичного стану справ під час здійснення правоохоронних та військових функцій Національною гвардією України, один із чинників належної організації її діяльності і функціонування, а також основний спосіб забезпечення законності і дисципліни.

Розгалужена система суб’єктів здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії утворює ефективний механізм контролю, який спонукає військовослужбовців цього військового формування більш відповідально ставитися до виконання покладених на нього завдань та функцій [30, с. 34]. До видів контролю за діяльністю Нацгвардії слід віднести: 1) державний зовнішній контроль; 2) державний внутрішній (відомчий) контроль; 3) громадський контроль.

2. До особливих ознак контролю за діяльністю Нацгвардії можна віднести такі: 1) контроль є зовнішнім проявом, формою управління Нацгвардії, де інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, які покладаються на це військове формування; 2) контроль є своєрідною формою вирішення основних завдань, що стоять перед Нацгвардією, шляхом вивчення фактичного стану справ у цьому військовому формуванні, а також вивчення громадської думки і встановлення потреб суспільства; 3) контроль виступає гарантом виконання Нацгвардією тих правоохоронних завдань, що стоять перед нею, адже дозволяє своєчасно виявити порушення в її діяльності, сприяє їх усуненню та недопущенню в подальшому.

Громадський контроль за діяльністю Нацгвардії є комплексом заходів, що здійснюються громадськими організаціями, окремими громадянами та їх об’єднаннями, та спрямованіна перевірку діяльності цього військового формування, оцінку її законності та ефективності, а також застосування заходів щодо попередження, виявлення та припинення порушень прав і свобод громадян з боку Нацгвардії.

**1.3. Мета, завдання та принципи контролю за діяльністю Національної гвардії України**

Важливе місце в характеристиці контролю за діяльністю Нацгвардії займає його мета. У словниковій літературі термін «мета» розуміється як «те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль», а також як «заздалегідь намічене завдання; замисел» [42, с. 520]. Синонімічним поняттям терміна «мета» є ціль, під якою розуміють спосіб інтеграції різних дій людини в деяку послідовність або систему, як одна з форм детермінації людської діяльності; це ідеальне, розумове, те, що передує результату діяльності [127, с. 870].

У науковій літературі під метою контролю розуміють «не безпосередню організацію процесу життєдіяльності системи, а виявлення погрішностей у ній» [225, с. 58]. Слід зазначити, що контроль може бути різним, поділятися залежно від суб’єкта його здійснення на види, які у свою чергу можуть бути поділені на підвиди. Кожен із них наділений певними характерними для нього ознаками, проте спільною для всіх видів контролю є мета його здійснення [19, с. 97]. Головна мета контролю полягає в недопущенні дій за межами заданих параметрів, попередженні можливих відхилень (порушень), а в разі їх вчинення – усуненні негативних наслідків і прийнятті відповідних заходів впливу [36, с. 15]. При цьому кінцева мета державного контролю – відновлення порушених прав, відшкодування шкоди, заподіяної особам, постраждалим внаслідок протиправних дій підконтрольних осіб, покарання винних осіб відповідно до закону. Контроль необхідний державі для забезпечення його регулятивного впливу на суспільні відносини, затвердження дисципліни й порядку в суспільстві [37, с. 49].

Слід зазначити, що, визначаючи цілі контрольної діяльності, слід чітко розуміти який результат планується отримати. Тому цілі повинні мати реальний, конкретний характер і відповідати фактичному стану діяльності підконтрольного об’єкта. Як зазначає В.Г. Бессарабов, одна з цілей державного контролю – забезпечення єдності рішення й виконання, попередження можливих помилок і недоліків у діяльності органів державної влади [37, с. 73]. На думку А.М Тарасова, метою державного контролю є порівняння фактичного стану справ у контрольованих органах, організаціях, установах із тим, яким воно має бути, тобто перевірка повноти й своєчасності виконання вимог нормативних правових актів, дотримання критеріїв законності й доцільності в адміністративній діяльності [242, с. 55].

І.О. Сквірський, вивчаючи питання громадського контролю в публічному управлінні зазначає, що головною метою громадського контролю в публічному управлінні є неухильне та свідоме дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб’єктами управлінських відносин, спрямоване на забезпечення та реалізацію прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління [233, с. 111]. На думку О.А. Павлюка, контроль можна визначити як сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об’єкта контролю з метою: отримання об’єктивної та вірогідної інформації про стан справ на ньому; надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; застосування заходів щодо запобігання правопорушенням (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об’єкта контролю); ужиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Також, зазначає О.А. Павлюк, контроль має і суттєве юридичне значення, оскільки в правовій формі суспільні відносини виражаються в регулюванні суспільного життя та спостереженні за діяльністю посадових осіб. Крізь призму розгляду контролю у зв’язку з виконанням ним відображувальної, пізнавальної ролі він дає змогу фіксувати розходження у сфері управління, а також порівнювати результати з поставленими цілями. Основного та важливого значення у зазначеному контексті набуває своєчасність, повнота та точність фіксації відхилень від визначеної мети. Зважаючи на ці відхилення можна визначити майбутню природу контролю та його місце в управлінському процесі. Таким чином, контроль можна визначити як перевірку дотримання і виконання встановлених нормативно завдань, планів і рішень, який становить початок управлінського циклу, присвячений оцінюванню процесу, який здійснюється. При такому трактуванні визначення контролю робиться наголос на тому, що: по-перше, контроль має функціональне призначення; по-друге, він виникає на певній стадії управлінського процесу; по-третє, контроль здійснюється всіма суб’єктами державного управління [132, с. 119].

Слід зазначити, що процес досягнення мети контролю передбачає послідовне виконання низки конкретних завдань. Мета передбачає постановку завдання та те, до чого необхідно дійти в результаті її здійснення. В юридичній літературі зазначається, що завдання формулюються декларативно, у зв’язку з чим оцінювати ступінь їх досягнення, реалізації практично неможливо [112, с. 121]. Мета має стратегічний характер, на відміну від завдань, які мають тактичний характер. Завдання – це те, що потребує виконання, вирішення, це основа здійснення державного контролю. Для однієї мети можна сформулювати декілька завдань. Успішне вирішення завдань контрольної діяльності веде до досягнення цілей. Отже, в загальному розумінні термін «мета» означає заздалегідь заплановане завдання, задум, тобто мета деталізується в завданнях [46, с. 32]

У словниковій літературі під завданням розуміється «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що хочуть здійснити» [41, с. 378]. На думку О.Ф. Андрійко, завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб’єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку [20, с. 343]. В.Г. Афанасьєв зазначає, що завдання контролю полягає в тім, щоб виявити результати впливу суб’єкта на об’єкт, допустимість відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання, з’ясувати причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання наявних труднощів для ефективного функціонування всієї системи [21, с. 240].

Е.А. Маштакова вважає, що завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб’єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб’єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [112, c. 29]. В.Б. Авер’янов наголошує на тому, що завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб’єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку. Важливим завданням, як стверджує автор, є і підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб’єктів управління відповідно до їх завдань та встановлених приписів [65, с. 343]. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов’язків для забезпечення добробуту суспільства [65, с. 344].

Завдання державного контролю полягає в спостереженні й перевірці розвитку системи та всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб’єктивних неправомірних дій, які суперечать або слугують стримуючими чинниками такого розвитку [85, с. 41]. Також до завдань державного контролю відносять встановлення фактичного виконання заданого управлінського рішення в діяльності підконтрольного об’єкта; ухвалення ефективного рішення щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об’єкта, а у випадку неправомірної поведінки – вжиття профілактичних заходів і попередження порушення в майбутньому; досягнення оперативного й найбільш якісного виконання ухваленого рішення [58, с. 55].

Отже, завдання контролю реалізується під час виконання певних послідових дій, які спрямовані на досягнення поставленої мети контролю. На підставі викладеного слід зробити висновок, що метою контролю за діяльністю Нацгвардії є неухильне дотримання усіма її структурними підрозділами (головним органом військового управління; оперативно-територіальними об’єднаннями; з’єднаннями, військовими частинами, вищими військовими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров’я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії) вимог чинного законодавства, а також перевірка фактичного стану діяльності Нацгвардії щодо виконання покладених на неї завдань та функцій.

Слід зазначити, що мета й завдання контрольної діяльності взаємообумовлені. Мета контрольної діяльності знаходить своє відображення в завданнях. Для досягнення однієї загальної мети контролю можна сформулювати декілька завдань. При цьому успішне виконання поставлених завдань контрольної діяльності веде до досягнення цілей останньої [46, с. 32].

Контроль за діяльністю Нацгвардії може бути державним та громадським. При цьому державний і громадський контроль є різними та мають певні характерні ознаки. Відмінність цих видів контролю полягає в суб’єктах, способах і методах його здійснення, проте єдність характеризується загальною метою – перевіркою фактичного стану діяльності Нацгвардії щодо виконання покладених на неї завдань та функцій, сприяння й удосконалення її правоохоронної діяльності. Наприклад, у військових частинах Нацгвардії щорічно проходить обов’язковий контроль техніки – профілактичний захід, який допомагає підтримувати на належному рівні транспортну дисципліну серед водіїв, сприяє своєчасному виявленню погіршення технічно стану транспортних засобів та унеможливлює експлуатацію несправної техніки. Так, 21 червня 2018 року у військовій частині 2240 та 3 бригаді оперативного призначення м. Харкова розпочала свою роботу комісія, яку очолив начальник служби безпеки дорожнього руху Головного управління Національної гвардії України підполковник Роман Топчій, який зазначив: «Наша головна мета перш за все перевірити всі транспортні засоби та визначити ступінь готовності техніки до виконання службово-бойових завдань покладених на військову частину» [249].

Оскільки мета контрольної діяльності конкретизується в завданнях контролю, то й завдання громадського та державного контролю є різними. Слід наголосити, що завдання державного контролю у багатьох сферах суспільного життя знайшли своє відображення в законодавстві, а от завдання громадського контролю чітко не визначені в жодному законодавчому акті.

Так, у ст. 2 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [159] закріплено основні завдання цивільного контролю, який має забезпечувати: дотримання законності, підтримання політичної стабільності, попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, цільове використання державного майна, інформування органів державної влади та суспільства про діяльність ЗСУ тощо [159].

Щодо громадського контролю, то його основним призначенням є налагодження результативного і дієвого діалогу між органами державної влади і громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, які мають важливе значення для суспільства в цілому [46, с. 32]. Тому загальними завданнями громадського контролю є відображення суспільних інтересів і потреб, шляхом впливу на політичні процеси у державі, а також недопущення з боку владних структур порушення прав і свобод людини та громадянина.

Окремі спроби закріпити принципи громадського контролю у сфері публічного управління все-таки робляться. Так, у ст. 4 проекту Закону України «Про громадський контроль» від 13 травня 2015 року до основних завдань громадського контролю пропонується віднести: сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни об’єктами громадського контролю; забезпечення дотримання об’єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; формування суспільної оцінки діяльності об’єктів громадського контролю; постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності об’єктів громадського контролю [157].

А.А. Гончаров, до загальних завдань громадського контролю відносить такі: забезпечення зворотного зв’язку між органами влади й суспільством; спрямування державної політики на забезпечення суспільних інтересів, миру й справедливості; забезпечення індивіду правової свободи та рівності можливостей у суспільстві (свободи індивідуальності) для найбільш повної реалізації свого внутрішнього потенціалу; сприяння саморозвитку, самовдосконаленню, саморегулюванню й самоперетворенню громадської системи управління; пробудження індивідуальної та суспільної самосвідомості [54, с. 20].

Отже, враховуючи правові засади здійснення державного та громадського контролю в Україні, а також існуючі в юридичній науці теоретичні положення щодо визначення поняття і завдань контролю, вважаємо за доцільне до завдань контролю за діяльністю Нацгвардії віднести:

1) здійснення правових, організаційних та інформаційних заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності Нацгвардії, усіх її структурних підрозділів (головного органу військового управління; оперативно-територіальних об’єднань; з’єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії), військовослужбовцями вимог чинного законодавства України; 2) забезпечення якісного та своєчасного виконання покладених на Нацгвардію завдань і функцій 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; 3) аналіз фактичного стану дотримання службової дисципліни усіма військовослужбовцями Нацгвардії, а також посадовими та службовими особами підрозділів, які входять до сфери управління Національної гвардії; 4) попередження, виявлення та сприяння усуненню недоліків та допущених порушень в діяльності Нацгвардії; 5) сприяння належній взаємодії Нацгвардії 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; 6) урахування громадської думки при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Нацгвардії; 7) об’єктивне, повне, своєчасне і неупереджене, всебічне і збалансоване інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Нацгвардії тощо.

Формулюючи поняття принципів організації і здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, слід врахувати, що під принципами розуміється «…першопочаток; те, що лежить в основі певної теорії науки; внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки; основну особливість у будові чого-небудь» [236, с. 461]. Філософська наука розглядає принципи, з одного боку, як першопочаток, тобто «... те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки», а з іншого – як «внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [253, с. 519]. В теорії управління принципи трактуються як «основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських дій і властивостей економічних і соціальних процесів» [62, с. 302–303]. В.Я. Малиновський під принципами розуміє базові істини, ключові ідеї, норми поведінки, які віддзеркалюють закони розвитку суспільних відносин і формулюються у формі наукових положень (більшою мірою в правовій формі) [110, с. 192]. Тобто принципи – це основні ідеї, базові положення, керівні засади, що визначають способи регулювання суспільних відносин.

В юридичній науці під принципами контролю слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність. При цьому, як зазначає В.М. Гаращук, принципи контролю мають комплексний характер, завдяки тому, що вони поєднують у собі ознаки фундаменту, базису контрольної діяльності, правових вимог, які мають загальнообов’язковий характер, а також ознаки фундаменту форми державного управління [50, с. 99]. П.С. Лютіков принципи контролю розглядає як вихідні, керівні, основоположні ідей, що концентрують у собі досягнення науки та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності та спрямовані на вдосконалення і ефективність такої діяльності [93, с. 69].

На думку Ю.П. Битяка та В.М. Гаращука принципами державного контролю є: універсальність, яка означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); безсторонність (досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах); реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів): дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій та реагування на правопорушення); гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов’язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю) [8, с. 241].

Т.О. Коломоєць та П.Д. Матвієнко, досліджуючи принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права України, пропонують під ними розуміти вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини і практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності. Вони взаємодоповнюють один одного, перебувають між собою у зв’язках, формують систему [94, с. 41].

На підставі викладеного пропонуємо визначити принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії як закріплені у правових нормах основні, об’єктивні закономірності, що відображають специфіку відносин між суб’єктами контролю та структурними підрозділами Нацгвардії, спрямовані на закріплення і вдосконалення контрольної діяльності.

Слід зазначити, що контрольна діяльність у вказаній сфері базується на різноманітних принципах, які взаємопов’язані між собою. Серед вчених-адміністративістів немає сталої думки щодо переліку принципів контролю та їх класифікації. Так, В.М. Гаращук пропонує виділяти серед принципів контролю у державному управлінні: законність, коректність, централізм або субординацію у службових відносинах, планову організацію діяльності контролюючих органів, фахову спеціалізацію, професіоналізм, зрозумілість, науковість, відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, здійсненим правопорушенням, реальність, об’єктивність (об’єктивну істину), повноту, комплексність, суттєвість, корисність (одну із сторін суттєвості) неупередженість, доброзичливість (коректність), універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами, командний, раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами, концентрації, допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об’єкті), збирання доказів, відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об’єктивність контролю, раптовість [50, с. 99–105].

Ю.П. Битяк та В.В. Зуй пропонують виокремлювати такі принципи контролю: універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, дієвість, оперативність, результативність, гласність [7, с. 255]. С.В. Ківалов до основних принципів контролю відносить: об’єктивність, дієвість, систематичність (регулярність), гласність [9, с. 296–298].

В.Ю. Кобринський, досліджуючи питання державного контролю у сфері національної безпеки, принципи контролю розглядає як «систему», яка включає п’ять груп – складових елементів: загальноправові принципи (верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, підзвітність, відповідальність суб’єкта контролю за його ефективність, судовий захист прав суб’єктів контролю), інформаційні (прозорість, відкритість інформації про діяльність суб’єктів контролю, відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у ЗМІ), управлінські (взаємодія та відповідальність суб’єктів контролю за реалізацію його завдань, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб’єктами контролю), фінансово-економічні (ефективність контролю за використанням ресурсів), приватні (деполітизація і деідеологізація контролю) [88, с. 9–10]. Запропонована В.Ю. Кобринським класифікація принципів контролю є деталізованою, в якій враховані найважливіші орієнтири контрольної діяльності. Утім вона не позбавлена суперечливих моментів, адже в різних групах можна зустріти однакові за змістом принципи (наприклад, відповідальність суб’єкта контролю за його ефективність та відповідальність суб’єктів контролю за реалізацію його завдань), тоді як принципи повинні відображати основні, об’єктивні закономірності контрольної діяльності.

Отже, з урахуванням існуючих думок стосовно переліку принципів контролю, вважаємо, що принципи контролю мають відповідати таким вимогам:

1) відображати тільки найбільш суттєві, основні закономірності та взаємозв’язки між суб’єктами контрольної діяльності та об’єктом контролю;

2) охоплювати переважно ті закономірності, відносини, взаємозв’язки, які властиві лише контрольній діяльності;

3) відображати специфіку контрольної діяльності, її відмінність від інших видів управління [28, с. 193].

Слід зазначити, що контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється відповідно до основних принципів демократичного цивільного контролю, закріплених у ст. 4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», а саме: 1) верховенства права; 2) розмежування функцій і повноважень політичного керівництва; 3) взаємодії й відповідальності органів державної влади та органів військового управління і правоохоронних органів; 4) деполітизації та деідеологізації контролю; 5) прозорості видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь, попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; 6) здійснення діяльності ЗСУ, інших військових формувань на принципах єдиноначальництва і суворої дисципліни; 7) відкритості для суспільства; 8) відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи ЗМІ; 9) судового захисту прав суб’єктів цивільного контролю [159].

Проаналізувавши наведені законодавчі положення можна зробити висновок, що принципи здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю воєнних організацій і правоохоронних органів мають як загальний, так і спеціальний характер. Тому принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії можна класифікувати за такими критеріями:

1) загальноправові принципи (верховенство права; законність; демократизм);

2) загальноуправлінські принципи (чітке розмежування функцій і повноважень між суб’єктами контрольної діяльності; взаємодія і відповідальність суб’єктів контролю та підрозділів Нацгвардії; гласність, яка передбачає інформування громадськості про стан та результати контрольної діяльності; системність; планомірність; неупередженість; професіоналізм; оперативність; об’єктивність; результативність);

3) спеціальні принципи (деполітизація та деідеологізація суб’єктів контрольної діяльності; судовий захист прав суб’єктів контрольної діяльності; прозорість видатків на контрольну діяльність) [28, с. 194].

Отже, принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії – це закріплені у правових нормах основні, об’єктивні закономірності, що відображають специфіку відносин між суб’єктами контролю (Верховною Радою України; Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; Президентом України; РНБО України; Кабміном; центральними та місцевими органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; прокуратурою України; судовими органами України; громадянами України та громадськими організаціями, утворюваними відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; ЗМІ) та структурними підрозділами Нацгвардії, спрямовані на закріплення та удосконалення контрольної діяльності.

З огляду на викладене можна зробити такі висновки.

1. Метою контролю за діяльністю Нацгвардії є неухильне дотримання Нацгвардією, усіма її структурними підрозділами (головним органом військового управління; оперативно-територіальними об’єднаннями; з’єднаннями, військовими частинами, вищими військовими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров’я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії) вимог чинного законодавства, а також перевірка фактичного стану діяльності Нацгвардії щодо виконання покладених на неї завдань та функцій.

Цілі й завдання контрольної діяльності взаємодіють одні з одним. Мета контрольної діяльності знаходить своє відображення в завданнях. Для досягнення однієї загальної мети контролю можна сформулювати декілька завдань. При цьому успішне виконання поставлених завдань контрольної діяльності веде до досягнення цілей останньої.

2. До завдань контролю за діяльністю Нацгвардії віднесено такі: 1) здійснення правових, організаційних та інформаційних заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності Нацгвардії, усіх її структурних підрозділів (головного органу військового управління; оперативно-територіальних об’єднань; з’єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії), військовослужбовцями вимог чинного законодавства України; 2) забезпечення якісного та своєчасного виконання покладених на Нацгвардію завдань і функцій 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; 3) аналіз фактичного стану дотримання службової дисципліни усіма військовослужбовцями Нацгвардії, а також посадовими та службовими особами підрозділів, які входять до сфери управління Національної гвардії; 4) попередження, виявлення та сприяння усуненню недоліків та допущених порушень в діяльності Нацгвардії; 5) сприяння належній взаємодії Нацгвардії 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; 6) урахування громадської думки при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Нацгвардії; 7) об’єктивне, повне, своєчасне і неупереджене, всебічне і збалансоване інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Нацгвардії тощо.

3. Принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії – це закріплені у правових нормах основні, об’єктивні закономірності, що відображають специфіку відносин між суб’єктами контролю (Верховною Радою України; Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; Президентом України; РНБО України; Кабміном; центральними та місцевими органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; прокуратурою України; судовими органами України; громадянами України та громадськими організаціями, утворюваними відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; ЗМІ) та структурними підрозділами Нацгвардії, спрямовані на закріплення та удосконалення контрольної діяльності.

4. Принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії пропонується класифікувати за такими критеріями:

1) загальноправові принципи (верховенство права; законність; демократизм);

2) загальноуправлінські принципи (чітке розмежування функцій і повноважень між суб’єктами контрольної діяльності; взаємодія і відповідальність суб’єктів контролю та підрозділів Нацгвардії; гласність, яка передбачає інформування громадськості про стан та результати контрольної діяльності; системність; планомірність; неупередженість; професіоналізм; оперативність; об’єктивність; результативність);

3) спеціальні принципи (деполітизація та деідеологізація суб’єктів контрольної діяльності; судовий захист прав суб’єктів контрольної діяльності; прозорість видатків на контрольну діяльність).

5. Сьогодні актуальним залишається питання неухильного дотримання принципів здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, адже якість здійснення контрольної діяльності визначатиме ефективність виконання покладених на Нацгвардію завдань та функцій із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення публічної безпеки, трансформації Нацгвардії до міжнародних та європейських стандартів правоохоронної діяльності.

**1.4. Правове регулювання контролю за діяльністю Національної гвардії України**

Оскільки діяльність суб’єктів контролю за діяльністю Нацгвардії здійснюється в межах і за допомогою відповідного правового регулювання, слід визначити зміст цієї правової категорії та охарактеризувати її елементи.

Категорія «правове регулювання» в юридичній літературі має широке тлумачення. Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» – «правило» та означає упорядкування, приведення чогось у відповідність до чогось [76, с. 154]. Словник іноземних слів визначає термін «регулювати» як: 1) підкоряти певному порядку, правилу, упорядковувати; 2) встановлювати правильну, необхідну для роботи взаємодію частин механізму, пристрою, апарату тощо; 3) робити щось для отримання потрібних показників, потрібного ступеня чогось [234, с. 432]. В юридичному словнику зазначено, що правове регулювання – це регулювання суспільних відносин, яке здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів [261, с. 589]. Відповідно до «Великого юридичного словника», правове регулювання – процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм; ґрунтується на предметі і методі правового регулювання [38, с. 524].

На думку А.М. Шульги, під правовим регулюванням слід розуміти відповідний державно-владний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою всієї сукупності юридичних засобів [260, с. 125]. С.Л. Лисенков під правовим регулюванням розуміє дію права на суспільні відносини за допомогою використання певних юридичних засобів [243, с. 290]. М.С. Кельман вважає, що правове регулювання – це форма владного юридичного впливу на суспільні відносини, що здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів з метою їх упорядкування, закріплення і забезпечення [87, с. 370]. На думку П.М. Рабіновича, цінність правового регулювання полягає у його реальній позитивній (корисній) значущості для існування і розвитку особи, соціальних спільнот, груп, об’єднань, для всього суспільства загалом [224, с. 158].

С.С. Алексєєв під правовим регулюванням розуміє здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень і ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [15, с. 145]. Л.М. Шестопалова зазначає, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток цих відносин у межах і напрямах, визначених нормами права [258, с. 152]. П.В. Онопенко вказує на те, що правове регулювання включає в себе не будь-яку владну діяльність уповноважених на це органів і посадових осіб, а лише ту, метою якої є визначення міри належної поведінки учасників суспільних відносин, упорядкованих за допомогою норм права і прийнятих на їх підставі індивідуальних актів [128, с. 121].

Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що правове регулювання здебільшого розуміється в широкому й вузькому значенні. Прибічники першого напряму переконані в тому, що правове регулювання – це всі або різноманітні форми впливу держави на свідому поведінку осіб за допомогою широкого спектру чинників: норм права, актів застосування права, юридичних договорів, правовідносин, забезпечення реалізації норм права, у тому числі примусовою силою державного апарату, законності і правопорядку тощо. Вони вважають, що правове регулювання засноване на складній взаємодії правової свідомості, принципів права, правових норм, актів їх тлумачення й застосування, юридичних фактів, правових відносин, суб’єктивних юридичних прав і обов’язків, актів реалізації юридичних норм, правової культури, законності тощо. Прихильники протилежної думки вважають, що правове регулювання – лише один із способів упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної й можливої поведінки. Зокрема зазначається, що правове регулювання не можна ототожнювати зі всіма формами й засобами, що використовуються державою для упорядкування суспільних відносин. При широкому трактуванні цього процесу відсутня цілісність його розуміння, адже неможливо чітко визначити всю сукупність шляхів і форм впливу права на відносини й поведінку людей [107, с. 12].

Отже, правове регулювання це – дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток цих відносин у рамках і напрямах, визначених нормами права. Сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб’єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права, називається механізмом правового регулювання суспільних відносин. Сучасна юридична наука характеризується наявністю двох підходів до визначення елементів механізму правового регулювання, а саме: широкого, що характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин (норми права, нормативно-правовий акт, юридичні факти, правовідносини, тлумачення, реалізація права, законність, правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність), та вузького, який включає лише елементи, які становлять основу регулятивної функції права (норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізація права, законність) [256, с. 307–308].

Слід зазначити, що правове регулювання здійснюється за допомогою певного кола правових засобів, під якими розуміють інституційні явища правової дійсності, що забезпечують регулятивну функцію права. У загальному виді правові засоби – це правові інститути, за допомогою яких задовольняються інтереси суб’єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей, основною з яких є упорядкування суспільних відносин. В цьому контексті до правових засобів відносять: норми права, правозастосовні акти, юридичні факти, договори, суб’єктивні права, юридичні обов’язки [47, с. 103]. Таким чином, структурними елементами механізму правового регулювання є: а) юридичні норми; б) правовідносини, а саме: суб’єктивні права та юридичні обов’язки учасника таких відносин; в) акти реалізації прав та обов’язків; г) індивідуальні приписи та акти застосування права [14, с. 364–365].

Норми права є основою механізму правового регулювання. Адже ~~саме~~ з юридичних норм, їх змісту починається правовий вплив на соціальні відносини. Якість правового регулювання залежить від того, наскільки норми права правильно враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, наскільки високий рівень загальної і правової культури законодавчого органу. Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або відміні певних правових норм [75, с. 220].

Правові відносини, тобто суспільні відносини, які відбуваються у межах, визначених нормами права. Норма права, регламентуючи суспільні відносини, надає їм юридичної форми, його учасники стають суб’єктами права, які взаємопов’язані суб’єктивними правами та юридичними обов’язками [75, с. 220–221].

Акти застосування норм права у механізмі правового регулювання. У процесі правового регулювання можлива (але не обов’язкова) стадія застосування норм права, яка полягає у виданні державно-владного акта – акта застосування норм права, який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин. Якщо суб’єкти права не в змозі самі реалізувати суб’єктивні права і юридичні обов’язки, держава в особі компетентних органів здійснює застосування норм права (наприклад, стягнення податків, призначення пенсій, здійснення правосуддя тощо) [75, с. 220–221].

Акти безпосередньої реалізації прав і обов’язків у механізмі правового регулювання. Акти безпосередньої реалізації прав і обов’язків – це фактична поведінка суб’єктів правовідносин, пов’язана зі здійсненням (реалізацією) своїх прав і обов’язків. Можливі два результати реагування на правове регулювання: 1) активний – вчинення дій, що дозволяються (наприклад, брати участь у виборах органів влади); 2) пасивний – утримування від заборонених дій (наприклад, не завдавати шкоди довкіллю) [75, с. 220–221].

Таким чином, дослідивши зміст категорії «правове регулювання» та охарактеризувавши механізм його реалізації пропонуємо визначити поняття правового регулювання діяльності суб’єктів державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії, під яким пропонуємо розуміти відповідну форму владного юридичного впливу на діяльність суб’єктів контролю за діяльністю Нацгвардії, яка здійснюється державними інституціями, а також інститутами громадянського суспільства за допомогою системи правових засобів (юридичних норм) з метою упорядкування цієї діяльності та забезпечення її розвитку у напрямах і межах, визначених нормами права.

Суб’єкти державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії здійснюють свою діяльність самостійно в межах відповідного правового поля, керуючись окремими нормативно-правовими актами. Тому аналіз сучасного стану правового регулювання у сфері контролю за діяльністю Нацгвардії пропонуємо здійснити розглянувши положення Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабміну, відомчих нормативно-правових документів, міжнародних нормативно-правових та інших актів.

Основою вітчизняного законодавства є Конституція України [99]. Основний закон держави безпосередньо не регулює питання здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами та військовими формуваннями, однак наділяє органи державної влади відповідними контрольно-наглядовими функціями у сфері діяльності ЗСУ, правоохоронних органів та інших військових формувань, а також передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами, всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До чинних законів України, які регулюють механізм організації і здійснення державного та громадського контролю за діяльністю ЗСУ, правоохоронних органів і військових формувань відносяться:

– Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [159] (цей Закон з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов’язань, взятих Україною, визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над ЗСУ та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави);

– Закон України «Про основи національної безпеки України» [188] визначає, що воєнна організація держави – сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Також цей нормативний акт закріплює, що демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки є одним із основних принципів забезпечення національної безпеки (ст. 5 закону). Крім того, законом проголошено, що основним напрямом державної політики з питань національної безпеки є впровадження системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (ст. 8 закону);

– Закон України «Про інформацію» [180] (ст. 6 цього Закону закріплено обов’язок суб’єктів владних повноважень інформувати громадськість та ЗМІ про свою діяльність і прийняті рішення);

– Закон України «Про звернення громадян» [179] (цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об’єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення);

– Закон України «Про громадські об’єднання» [158] (перелічені в ст. 21 цього Закону права зареєстрованих громадських об’єднань є комплексом правових засобів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування);

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [183] (ст. 13 цього Закону передбачає право територіальної громади проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади);

– Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [206] (розділ другий вказаного Закону визначає права та обов’язки профспілок та їх об’єднань; ст. 20 визначає право профспілок, їх об’єднань на ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод; ст. 21 визначає повноваження профспілок, їх об’єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю);

– Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення» [153] (важливий правовий інструмент, який забезпечує інформування громадськості про стан законності, що, у свою чергу, є основою для здійснення об’єктивного громадського контролю за діяльністю відповідних органів державної влади).

Серед нормативно-правових актів Президента України у сфері державного та громадського контролю є Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [161], Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [194] тощо.

Функціонування громадських рад при органах виконавчої влади в Україні нормативно врегульовано Постановою Кабміну «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [163]. Правовою основою для проведення громадських експертиз є Постанова Кабміну «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [177]. Слід зазначити, що в складі Нацгвардії Громадська рада не функціонує, тому при цьому військовому формуванні необхідно створити Громадську раду, яка б здійснювала не тільки контролюючі та дорадчі функції, але й була надійним представником Нацгвардії серед громадськості, сприяючи налагодженню взаємного діалогу, підвищенню якості підготовки і прийняття рішень з важливих питань діяльності Нацгвардії з урахуванням громадської думки тощо.

Окремі міністерства та відомства також приймають нормативно-правові акти з питань громадського контролю. Наприклад, наказ Міністерства юстиції України «Про проведення громадської експертизи» [204].

Слід наголосити, що упродовж останніх років законодавець робить спроби прийняти окремий законодавчий акт, який би регулював відносини у сфері здійснення громадського контролю. 13 травня 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 (далі – проект Закону № 2737-1). У поданому законопроекті пропонується прийняти новий закон, метою якого є запровадження в Україні інституту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [157]. Під громадським контролем розуміється суспільна діяльність громадських об’єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни [144].

Вважається, що запропонована концепція громадського контролю дозволить вирішити низку таких завдань: сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовим особами (об’єктами громадського контролю); забезпечення дотримання об’єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; формування суспільної оцінки діяльності об’єктів громадського контролю; постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності об’єктів громадського контролю [144].

У ст. 10 проекту Закону № 2737-1 передбачено широке коло напрямів громадського контролю, до яких належить контроль за: дотриманням Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та державної дисципліни об’єктами громадського контролю; виконанням державних цільових програм та виконанням суспільно важливих рішень, прийнятих об’єктами громадського контролю; збереженням та ефективним використанням державної і комунальної власності, недопущенням проявів бюрократизму [157].

Здійснювати громадський контроль пропонується шляхом застосування таких заходів як: 1) аналітичні та моніторингові дослідження діяльності об’єктів громадського контролю; 2) громадська експертиза; 3) перевірка (ст. 13 проекту Закону № 2737-1) [157].

По суті передбачені проектом Закону № 2737-1 завдання та способи здійснення громадського контролю за своїм змістом мають ознаки державного контролю, проте суб’єктами його здійснення визначаються громадські об’єднання. При цьому не визначається спосіб визнання державою права на здійснення громадського контролю за конкретними громадськими організаціями, що, очевидно, означає можливість для необмеженої кількості вказаних суб’єктів здійснювати відповідну діяльність за власною ініціативою. Не має необхідності доводити, що такий спосіб отримання владних повноважень (якими суб’єкти громадського контролю, по суті, наділяються законопроектом) не є прийнятним. Окрім цього, не може бути підтримана ідея здійснення недержавними суб’єктами владних повноважень, які передбачають вирішення конкретних юридичних завдань. Організаційно-правові засоби владного характеру не можуть бути інструментом діяльності суб’єктів, які не належать до державного апарату. Також не можуть бути обов’язковими для виконання рішення, що прийняті такими суб’єктами (як це пропонується у законопроекті). Передбачений у проекті Закону № 2737-1 механізм громадського контролю фактично зобов’язує державний апарат підпорядковуватись громадським об’єднанням, кожне з яких може на свій розсуд призначити своїм «наказом» або «розпорядженням» перевірку будь-якої діяльності органу державного апарату чи посадової особи, за наслідками якої ще й видати обов’язковий до виконання об’єктом громадського контролю «акт перевірки» [44].

Однак для таких відносин між органами державного апарату та громадськими об’єднаннями немає конституційних підстав, адже зважаючи на зміст ст. 36 Конституції України метою та предметом діяльності об’єднань громадян є здійснення і захист своїх прав і свобод та задоволення, політичних, соціальних, культурних і інших інтересів. Тому завданням громадських організацій, як елементів політичної системи, має бути збір та надання суспільству об’єктивної інформації про політичні, економічні та соціальні процеси, які проходять в державі, про діяльність її органів. Водночас європейська демократична практика ґрунтується на ідеї дорадчої демократії, визнання участі громадян у процесі прийняття владних рішень однією з фундаментальних засад демократії. Тому вартими уваги законодавця мають бути саме процедури «діалогової комунікації» державної влади і вільної громадськості, зокрема створення механізмів впровадження принципів прозорості та гласності у діяльності державного апарату, участі громадянського суспільства у виборі кращих рішень органів держави, що перешкоджатиме відкритому ігноруванню існуючих правових норм та обмежуватиме поспішні, упереджені, необґрунтовані дії [44].

Міжнародні зобов’язання України у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами можна умовно поділити на загальні та спеціальні. Загальні зобов’язання стосуються всієї сфери безпеки, в тому числі діяльності правоохоронних органів; спеціальні – правоохоронних органів безпосередньо. Оскільки сфера внутрішнього правопорядку є тією частиною суверенітету, до якої жодна держава не бажає допускати надмірного втручання третіх сторін, то міжнародний правовий доробок у цій сфері містить переважно зобов’язання політичного характеру та загальні принципи [100, с. 9].

У сфері цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами Україна має міжнародні зобов’язання в рамках членства та співробітництва з Організацією Об’єднаних Націй (далі – ООН), з Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), Радою Європи, з Організацією Північно-Атлантичного договору (далі – НАТО) та ЄС.

Основним зобов’язанням України в рамках членства в ООН є зобов’язання поважати права людини, що випливає із Загальної декларації прав людини (1948 р.) [74] та ратифікації Україною таких документів як: Міжнародна Конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1965 р.) [113], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) [114] та Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.) [98].

Зобов’язання в рамках членства в ОБСЄ мають політично обов’язковий характер, оскільки норми, що були прийняті цією організацією є обов’язковими для країн, що їх прийняли. Наприклад, в Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради безпеки і співробітництва в Європі (1990 р.) [68] йдеться про те, що війська і поліція повинні контролюватися цивільними органами та бути їм підзвітними (п. 5.6 глави 1). Одним із основних документів у сфері цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами є Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки (1994 р.) [92]. Кодекс передбачає наступне: встановлення демократичного парламентського контролю над військовими, воєнізованими формуваннями і силами внутрішньої безпеки, а також над службами розвідки і поліцією є невід’ємною складовою стабільності і безпеки (п. 20); названі формування повинні контролюватися демократичними органами, створеними відповідно до Конституції, і бути підзвітними їм (п. 21); збройні сили мають бути політично нейтральними (п. 23); держави-учасниці зобов’язані забезпечити захист прав людини та основні свободи військовослужбовцям, а також співробітникам правоохоронних органів (п. 32) тощо.

Членство України в Раді Європи ставить перед нашою державою окремі міжнародні зобов’язання у правоохоронній сфері. Перш за все це зобов’язання поважати права людини, що випливають з Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини (1950 р.) [97].

Документи, що розробляються в межах співробітництва Україна – НАТО також відбивають проблеми встановлення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами. Вони містять як зобов’язання загального характеру, так і конкретні заходи, що їх зобов’язалася вжити Україна у сфері забезпечення демократичного цивільного контролю над силовими структурами [231]. Зобов’язання загального характеру – зміцнення верховенства права, забезпечення прав людини, сприяння розвитку демократії – визначає Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 9 липня 1997 року [255], що є політичним документом (стаття 2).

Також Національна гвардія, як військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України, приймає активну участь у міжнародному співробітництві, шляхом прийняття окремих відомчих міжнародних угод. Так, 18 травня 2018 року між МВС України та Міністерством національної оборони Канади і Канадськими збройними силами було підписано технічну угоду про військову підготовку, яка покликана покращити військове співробітництво, зокрема, підготовку особового складу Нацгвардії, вибухотехнічну та медичну підготовки, модернізацію логістики, професійний розвиток та освіту офіцерів, а також мовні курси та співпрацю у сфері стратегічних комунікації [250].

Зважаючи на викладене можна зробити такі висновки.

1. Під правовим регулюванням діяльності суб’єктів державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії пропонується розуміти відповідну форму владного юридичного впливу на діяльність суб’єктів контролю за діяльністю Нацгвардії, яка здійснюється державними інституціями, а також інститутами громадянського суспільства за допомогою системи правових засобів (юридичних норм) з метою упорядкування цієї діяльності та забезпечення її розвитку у напрямах і межах, визначених нормами права.

Суб’єкти державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії здійснюють свою діяльність самостійно в межах відповідного правового поля, керуючись нормами Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабміну, відомчих нормативно-правових документів, міжнародних нормативно-правових та інших актів.

2. Обґрунтовано необхідність створення при Нацгвардії Громадської ради, яка б здійснювала не тільки контролюючі та дорадчі функції, але й була надійним представником цього військового формування серед громадськості, сприяючи налагодженню взаємного діалогу, підвищенню якості підготовки і прийняття рішень з важливих питань діяльності Нацгвардії з урахуванням громадської думки тощо.

**Висновки до розділу 1**

1. Нацгвардія є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України, яке підзвітне суспільству. Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Нацгвардією. Безпосереднє військове керівництво Нацгвардією здійснює командувач Нацгвардії, який одночасно є начальником головного органу військового управління Нацгвардії.

Особливість Нацгвардії полягає в тому, що крім виконання правоохоронних завдань, вона також бере участь 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. Крім того, Нацгвардія є основним суб’єктом з припинення масових заворушень. При здійсненні заходів щодо припинення масових заворушень Нацгвардія координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій.

Контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється як з боку держави (Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, РНБО України, Кабміну, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, в межах повноважень визначених законом, а також судових органів України), так і громадськості (громадян України, громадських організацій, ЗМІ).

2. Контроль за діяльністю Нацгвардії – це визначена законом діяльність державних і громадських інституцій, що полягає у відслідковуванні фактичного стану справ під час здійснення правоохоронних та військових функцій Національною гвардією України, один із чинників належної організації її діяльності і функціонування, а також основний спосіб забезпечення законності і дисципліни.

Розгалужена система суб’єктів здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії утворює ефективний механізм контролю, який спонукає військовослужбовців цього військового формування більш відповідально ставитися до виконання покладених на нього завдань та функцій. До видів контролю за діяльністю Нацгвардії слід віднести: 1) державний зовнішній контроль; 2) державний внутрішній (відомчий) контроль; 3) громадський контроль.

До особливих ознак контролю за діяльністю Нацгвардії можна віднести такі: 1) контроль є зовнішнім проявом, формою управління Нацгвардії, де інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, які покладаються на це військове формування; 2) контроль є своєрідною формою вирішення основних завдань, що стоять перед Нацгвардією, шляхом вивчення фактичного стану справ у цьому військовому формуванні, а також вивчення громадської думки і встановлення потреб суспільства; 3) контроль виступає гарантом виконання покладених на Нацгвардію правоохоронних завдань, адже дозволяє своєчасно виявити порушення в її діяльності, сприяє їх усуненню та недопущенню в подальшому.

Громадський контроль за діяльністю Нацгвардії є комплексом заходів, що здійснюються громадськими організаціями, окремими громадянами та їх об’єднаннями, та спрямованіна перевірку діяльності цього військового формування, оцінку її законності та ефективності, а також застосування заходів щодо попередження, виявлення та припинення порушень прав і свобод громадян з боку Нацгвардії.

3. Метою контролю за діяльністю Нацгвардії є неухильне дотримання Нацгвардією, усіма її структурними підрозділами (головним органом військового управління; оперативно-територіальними об’єднаннями; з’єднаннями, військовими частинами, вищими військовими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров’я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії) вимог чинного законодавства, а також перевірка фактичного стану діяльності Нацгвардії щодо виконання покладених на неї завдань та функцій.

Цілі й завдання контрольної діяльності взаємодіють одні з одним. Мета контрольної діяльності знаходить своє відображення в завданнях. Для досягнення однієї загальної мети контролю можна сформулювати декілька завдань. При цьому успішне виконання поставлених завдань контрольної діяльності веде до досягнення цілей останньої.

До завдань контролю за діяльністю Нацгвардії віднесено такі: 1) здійснення правових, організаційних та інформаційних заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності Нацгвардії, усіх її структурних підрозділів (головного органу військового управління; оперативно-територіальних об’єднань; з’єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії), військовослужбовцями вимог чинного законодавства України; 2) забезпечення якісного та своєчасного виконання покладених на Нацгвардію завдань і функцій 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; 3) аналіз фактичного стану дотримання службової дисципліни усіма військовослужбовцями Нацгвардії, а також посадовими та службовими особами підрозділів, які входять до сфери управління Національної гвардії; 4) попередження, виявлення та сприяння усуненню недоліків та допущених порушень в діяльності Нацгвардії; 5) сприяння належній взаємодії Нацгвардії 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; 6) урахування громадської думки при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Нацгвардії; 7) об’єктивне, повне, своєчасне і неупереджене, всебічне і збалансоване інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Нацгвардії тощо.

Принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії – це закріплені у правових нормах основні, об’єктивні закономірності, що відображають специфіку відносин між суб’єктами контролю (Верховною Радою України; Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; Президентом України; РНБО України; Кабміном; центральними та місцевими органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; прокуратурою України; судовими органами України; громадянами України та громадськими організаціями, утворюваними відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; ЗМІ) та структурними підрозділами Нацгвардії, спрямовані на закріплення та удосконалення контрольної діяльності.

Принципи здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії пропонується класифікувати за такими критеріями:

1) загальноправові принципи (верховенство права; законність; демократизм);

2) загальноуправлінські принципи (чітке розмежування функцій і повноважень між суб’єктами контрольної діяльності; взаємодія і відповідальність суб’єктів контролю та підрозділів Нацгвардії; гласність, яка передбачає інформування громадськості про стан та результати контрольної діяльності; системність; планомірність; неупередженість; професіоналізм; оперативність; об’єктивність; результативність);

3) спеціальні принципи (деполітизація та деідеологізація суб’єктів контрольної діяльності; судовий захист прав суб’єктів контрольної діяльності; прозорість видатків на контрольну діяльність).

Сьогодні актуальним залишається питання неухильного дотримання принципів здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, адже якість здійснення контрольної діяльності визначатиме ефективність виконання покладених на Нацгвардію завдань та функцій із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення публічної безпеки, трансформації Нацгвардії до міжнародних та європейських стандартів правоохоронної діяльності.

4. Під правовим регулюванням діяльності суб’єктів державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії пропонується розуміти відповідну форму владного юридичного впливу на діяльність суб’єктів контролю за діяльністю Нацгвардії, яка здійснюється державними інституціями, а також інститутами громадянського суспільства за допомогою системи правових засобів (юридичних норм) з метою упорядкування цієї діяльності та забезпечення її розвитку у напрямах і межах, визначених нормами права.

Суб’єкти державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії здійснюють свою діяльність самостійно в межах відповідного правового поля, керуючись нормами Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабміну, відомчих нормативно-правових документів, міжнародних нормативно-правових та інших актів.

Обґрунтовано необхідність створення при Нацгвардії Громадської ради, яка б здійснювала не тільки контролюючі та дорадчі функції, але й була надійним представником цього військового формування серед громадськості, сприяючи налагодженню взаємного діалогу, підвищенню якості підготовки і прийняття рішень з важливих питань діяльності Нацгвардії з урахуванням громадської думки тощо.

**РОЗДІЛ 2**

**СИСТЕМА ТА СУБ’ЄКТИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

**2.1. Парламентський контроль за діяльністю Національної гвардії України**

Контроль над сферою управління Нацгвардією набуває різних форм, реалізується різними органами і служить ряду цілей. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» «контроль за діяльністю Національної гвардії України, а також демократичний цивільний контроль за Національною гвардією України здійснюються відповідно до законодавства» [186]. Отже, ця бланкетна норма не пояснює досліджуване питання, але звертає увагу на таку категорію як «демократичний цивільний контроль». Щоб окреслити систему та суб’єктів контролю за діяльністю Нацгвардії застосуємо метод дедукції – розглянемо яким чином така система представлена у теорії адміністративного права.

Залежно від суб’єктів, що можуть здійснювати контроль, і характеру їх повноважень А. О. Кармолицький виділяє контроль: президента держави; органів законодавчої (представницької) влади; органів виконавчої влади; органів судової влади, а також громадський контроль: органів місцевого самоврядування й об’єднань громадян [16, с. 212]. Подібну класифікацію суб’єктів наводить і С. Г. Стеценко [240, с. 202–214]. В. К. Колпаков залежно від місця суб’єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяє такі види контролю: 1) з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль); 2) з боку Президента України та його апарату (президентський контроль); 3) з боку Кабміну (урядовий контроль); 4) з боку органів центральної виконавчої влади; 5) з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; 6) з боку органів судової влади; 7) з боку органів місцевого самоврядування; 8) з боку громадськості (громадський контроль) [95, с. 663]. О. П. Полінець відповідно до цього критерію пропонує аналогічну класифікацію, лише додаючи до неї прокурорський нагляд [136, с. 112], що знаходить підтвердження у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України».

У свою чергу В. М. Гаращук вважає, що до системи контролюючих органів можна віднести не лише національні владні інституції держави, а й міжнародні структури [51, с. 204]. Таке припущення знаходить підтвердження у національному законодавстві.

По-перше, відповідно до ч. 4. ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» у порядку та на підставах, визначених законами України та міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, військовослужбовці Нацгвардії можуть залучатися до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національного персоналу або національного контингенту. По-друге, Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» визначає, що Україна бере участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: ООН, рішення на проведення яких прийнято Радою Безпеки ООН; Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) чи інших міжнародних організацій, які несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки згідно з положеннями глави VIII Статуту ООН тощо (ст. 2 Закону). Слід звернути увагу на зміст ст. 9 вказаного Закону, в якій визначені можливі джерела фінансування витрат, пов’язаних з участю України в цих заходах: за рахунок коштів державного бюджету, за умови повного або часткового відшкодування цих витрат; за рахунок коштів, які виділяються ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або іншою міжнародною організацією в рамках укладених міжнародних договорів України; за рахунок коштів, які виділяються ООН, ОБСЄ або іншою міжнародною організацією для фінансування міжнародної операції з підтримання миру і безпеки тощо [219]. Це, безумовно, дає підстави для здійснення фінансового контролю та перевірки звітності Нацгвардії з боку цих організацій за цільовим та ефективним використанням виділених ресурсів. По-третє, у рамках ОБСЄ проходять основні засідання у таких військово-політичних напрямах: щорічна нарада ОБСЄ з огляду безпеки, під час якої обговорюються безпекові питання, пов’язані з протидією транснаціональним викликам та загрозам, питання контролю над озброєннями та заходів зміцнення безпеки та довіри; попередження та вирішення конфліктів [131]. Це також одна з форм міжнародного контролю. Як приклад можна навести участь місії ОБСЄ у збройному конфлікті на Донбасі (де у проведенні ООС задіяні частини Нацгвардії). Так, на представників ОБСЄ з боку міжнародної спільноти покладена функція контролю виконання умов Угоди щодо відведення танків, артилерії калібром менш ніж 100 мм та мінометів до 120 мм на сході України (м. Мінськ, 29.09.2015 р.) [126].

Викладене дає можливість віднести до системи органів, які здійснюють функції контролю у сфері державного управління, міжнародні, а також внутрішні державні та недержавні органи (особливості здійснення такого контролю за діяльністю Нацгвардії з боку другої групи органів будуть розглянуті у цьому та наступних підрозділах), уповноважені здійснювати контроль за сферою державного управління щодо відповідності правовідносин, які виникають у цій сфері, міжнародним правилам та внутрішнім нормам. Тому універсальну систему контролюючих органів, які, зокрема, здатні здійснювати контроль й за діяльністю Нацгвардії можна представити таким чином:

– міжнародні органи (ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ) – у рамках укладених або ратифікованих міжнародних договорів (актів) України;

– національні органи влади, які наділені контрольними повноваженнями (Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суди усіх рівнів та органи прокуратури) і здійснюють загальний (іноді і спеціальний, наприклад, комітети, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, які утворюються для розв’язання конкретного питання) контроль за сферою державного управління;

– недержавні утворення (громадські об’єднання) [29, с. 64].

Об’єктивність такої моделі підтверджується позицією законодавця. Так, у ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» закріплена система цивільного контролю, яка складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; громадського контролю, а також переліку суб’єктів, які уповноважені здійснювати відповідний контроль [159]. Відсутність у вказаному Законі міжнародного контролю обумовлюється винятково пріоритетами цивільного контролю, які задекларовані у преамбулі нормативного акту: «Цей Закон з метою захисту національних інтересів України…» [159]. Втім, для повного уявлення системи контролю за Нацгвардією міжнародний контроль має всі підстави бути представленим серед інших (здійснюваних національними суб’єктами) видів контролю.

Завдяки адміністративно-правовим нормам досягається мета «підпорядкування» діяльності формувань (підрозділів) Нацгвардії вимогам загального правового режиму в сфері державного управління, забезпечення законності їх завдань і функцій. За допомогою того чи іншого виду контролю його суб’єкти з’ясовують, чи відповідає діяльність Нацгвардії (дії посадових осіб названих органів) приписам правових норм.

Щодо визначення особливостей парламентського контролю за діяльністю Нацгвардії, А. О. Кармолицький зазначає, що реалізація повноважень законодавчого органу включає в себе контроль діяльності вищої посадової особи (керівника) вищого виконавчого органу державної влади. Контрольною діяльністю законодавчого (представницького) органу охоплюються правові акти вищої посадової особи (керівника), нормативні правові акти органів виконавчої влади, які повинні направлятися в законодавчий (представницький) орган. З урахуванням цього парламент має право: а) звернутися до вказаних посадових осіб і органів виконавчої влади з пропозицією про внесення змін, доповнень до цих актів; б) про їх скасування; в) оскаржити їх у судовому порядку або в установленому порядку звернутися до Конституційного Суду України із запитом про відповідність Конституції зазначених нормативних правових актів. Серед окремих повноважень парламенту наведених науковцем звертає на себе увагу участь (якщо це передбачено законом) у формуванні вищого виконавчого органу державної влади, в затвердженні або погодженні призначення на посаду його окремих посадових осіб [16, с. 215]. У такому контексті повноваження Верховної Ради України (представницького органу у нашій державі) встановлені у розділі ІV Конституції України [99], Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [210].

Зміст, види, форми й особливості проведення парламентського контролю є предметом наукових пошуків Д. Дж. Галлігана, В. М. Гаращука [51], В. К. Колпакова [95], А. О. Кармолицького [16], О. П. Полінця [136], В. В. Полянського, Ю. М. Старилова [49], (фахівців-адміністративістів), Ю. Г. Барабаша [34], В. А. Волощука [48], Г. С. Журавльової [71], Є. В. Коврякова [89], С. А. Косінова [102] (фахівців з конституційного права) та інших учених.

У дослідженнях вказаних та інших науковців можна виокремити певні положення, які дозволяють сформувати загальні уявлення про риси та властивості здійснення парламентського контролю за діяльністю Нацгвардії. Так, зазначений вид (контролю) є проявом зовнішнього контролю з боку Верховної Ради України за діяльністю органів не підпорядкованих контролюючому суб’єкту. За суб’єктом здійснення цей контроль може бути як безпосереднім, так і опосередкованим. Безпосередній контроль в рамках парламентської процедури здійснює законодавчий орган у цілому, а також його комітети, комісії, депутатські фракції та інші органи, окремі депутати. Опосередкований парламентський контроль здійснюють допоміжні органи, участь у формуванні яких бере парламент (в Україні це Рахункова палата й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) [48, с. 120]. За типами процедур парламентський контроль надає можливість розрізняти контроль без санкцій (запити, запитання, інтерпеляції тощо), та із санкціями (питання щодо недовіри уряду) [48, с. 120]; [71, с. 51-52].

Повноваження парламенту щодо здійсненні контролю за Нацгвардією визначені у розділі ІІ Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Зокрема, стосовно контролю за Нацгвардією до цих повноважень можна віднести такі:

1) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Так, засадами внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони є: забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у оборонній, соціально-економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній сферах (відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» більша частина основних функцій Нацгвардії спрямована на забезпечення безпеки саме у цих сферах); реформування військових формувань України з метою забезпечення їх максимальної ефективності та здатності оперативно реагувати на потенційні загрози нашій державі; забезпечення оснащення військових формувань (у тому ж числі й Нацгвардії) новітніми видами військової техніки та озброєнь (ст. 6 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [165]);

2) визначення основ національної безпеки, організації військових формувань і забезпечення громадського правопорядку. Воєнна організація держави (складовою якої є оперативно-територіальні об’єднання Нацгвардії) забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру (ч. 7 ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» [188]). Нацгвардія бере 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 (п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України»);

3) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій військових формувань МВС України (на сьогодні Закон України «Про Національну гвардію України» у ст. 1 визначає її як військове формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України). Згідно з ч. 7 ст. 5 Закону України «Про Національну гвардію України» загальна чисельність Нацгвардії не перевищує 60 тисяч осіб. У разі необхідності чисельність Нацгвардії може бути збільшена відповідним законом. В особливий період чисельність Нацгвардії збільшується на кількість особового складу, призваного на військову службу на виконання указів Президента України про мобілізацію, також затверджених законами України;

4) визначення основ правового і соціального захисту та видів пенсійного забезпечення військовослужбовців. Військовослужбовці Нацгвардії користуються правовими і соціальними гарантіями відповідно до розділу 6 Закону України «Про Національну гвардію України», Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». На військовослужбовців Нацгвардії, які беруть участь в охороні та обороні важливих державних об’єктів, спеціальних вантажів поширюються гарантії соціального захисту та компенсації, передбачені для працівників таких об’єктів відповідно до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» тощо;

5) визначення при затвердженні Державного бюджету України розміру витрат на забезпечення оборони, державної безпеки України і громадського порядку із зазначенням конкретного спрямування бюджетних асигнувань;

6) розгляд за поданням Кабміну і затвердження загальнодержавних програм реформування та розвитку військових формувань, правоохоронних органів, вирішення соціальних проблем, а також інших програм, що стосуються оборони і безпеки держави, програм військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами;

7) розгляд стану і доцільності використання бюджетних коштів, виділених на потреби національної оборони, забезпечення державної безпеки і громадського порядку. Це здійснюється при обговоренні звітів і доповідей Кабміну про виконання Державного бюджету України;

8) обговорення ходу реформування військових формувань, інших питань функціонування Воєнної організації та правоохоронних органів держави у форматі «Дня Уряду України» та на парламентських слуханнях;

9) визначення порядку збереження державної таємниці при інформуванні громадськості про діяльність Воєнної організації і правоохоронних органів держави;

10) визначення правового режиму державного кордону України. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про державний кордон України» [160] режим державного кордону України – це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України…, утримання державного кордону України тощо – визначається цим Законом, іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України. Серед основних функцій Нацгвардії п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» згадує про участь у припиненні збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

11) визначення правового режиму воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

12) оголошення за поданням Президента України стану війни та укладення миру і схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

13) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Нацгвардії до іншої держави, у тому числі для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

14) надання згоди на обов’язковість міжнародних договорів України, в тому числі тих, що безпосередньо стосуються Воєнної організації держави і правоохоронної діяльності.

Отже, Верховна Рада України щодо контролю за Нацгвардією наділена доволі широким спектром повноважень. Ураховуючи наукові обґрунтування Г. С. Журавльової [72, с. 9-10], ці контрольні повноваження Верховної Ради України можна ув’язати з установчими функціями представницького органу – вони реалізуються переважно шляхом законодавчого урегулювання певних правовідносин, які стосуються функціональних, матеріально-фінансових питань діяльності Нацгвардії або соціально-правового статусу військовослужбовців цих формувань. І хоча контрольна складова у наведених формах діяльності парламенту безумовно присутня, втім безпосередній вплив та оперативність реагування значно обмежений. Занадто великий ланцюг доводиться проходити керуючому (контрольному) імпульсу від суб’єктів «втілення волі народу» до безпосередніх учасників правовідносин. Реалізуючи зазначені повноваження щодо діяльності Нацгвардії, Верховна Рада України по суті встановлює лише основні засади, остаточне виконання яких залежатиме вже від органів виконавчої влади, які, на відміну від парламенту, мають оперативний вплив на діяльність Нацгвардії. На підтвердження цього можна навести вислів Є. А. Тихонової: «саме здійснюючи контроль за урядом, парламент може реалізовувати себе через виконавчу владу» [247, с. 180]».

Як зазначає С. А. Косінов, законодавчий орган держави може здійснювати свої контрольні повноваження як безпосередньо (наприклад Верховна Рада України шляхом заслуховування звітів Кабміну, проведення «години запитань» і парламентських слухань), так і через свої органи (комітети, тимчасові слідчі комісії) й окремих народних депутатів, а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата) [102, с. 14]. Д. Дж. Галліган, В. В. Полянський та Ю. М. Старилов узагалі вважають цю форму нагляду менш вивченою, хоча в багатьох державах система парламентських комітетів має значний потенціал у відстежуванні й оцінюванні адміністративного управління [49, с. 30].

Із цього приводу доречно згадати про зміст ст. 9 і 10 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», в яких указано повноваження парламентських комітетів і спеціальних комісій, а також окремих народних депутатів України у здійсненні контролю за сектором оборони та охорони правопорядку.

Відповідно до Конституції і законів України комітети Верховної Ради України:

1) аналізують хід виконання ухвалених парламентом законів і постанов у сфері національної безпеки і оборони, охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю, інформують з цих питань та вносять у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабміну пропозиції щодо вирішення наявних у цих сферах проблем та усунення причин, що їх породжують;

2) періодично інформують громадськість, у тому числі через засоби масової інформації, про свою діяльність. У більш широкому вигляді загальний перелік прав та обов’язків комітетів Верховної Ради України під час здійснення контрольної функції визначено у главі 3 розділу ІІІ закону України «Про комітети Верховної Ради України» [182].

Науковці небезпідставно зауважують, що наглядовий потенціал парламентських комітетів, як і парламенту в цілому, визначається ступенем демократичності суспільства, його державної організації, поважанням ідей парламентаризму, особливо з боку інститутів публічної влади та засобів масової інформації. У практиці держав пострадянського простору (за винятком держав Прибалтики), на жаль, такої демонстрації поваги до парламенту й парламентаризму поки що немає [49, с. 30]. Схожа ситуація існує і в українському суспільстві через надмірний популізм і недостатній конструктивізм у діяльності парламентських комітетів у всіх сферах політичної та владної діяльності цих інституцій, серед іншого і в сфері діяльності військових формувань з правоохоронними функціями.

Для вивчення, підготовки та попереднього розгляду окремих питань у сфері національної безпеки, оборони й правоохоронної діяльності Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом. Для прикладу наведемо утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин трагічних подій, що призвели до загибелі та захоплення в полон бійців добровольчих батальйонів, а також військовослужбовців ЗСУ, Нацгвардії біля міста Іловайськ Донецької області [218].

Здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії з боку народних депутатів України полягає у: 1) здійсненні права законодавчої ініціативи щодо правового регулювання проблем національної безпеки й оборони та правоохоронної діяльності; 2) участі в обговоренні законопроектів та інших питань, пов’язаних з обороною й безпекою держави та правоохоронною діяльністю, на засіданнях Верховної Ради України, «Днях Уряду України», парламентських слуханнях, у парламентських комітетах і комісіях; 3) звернені на сесії представницького органу України із запитом з питань національної безпеки і оборони, боротьби зі злочинністю до керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі до посадових осіб військових формувань, правоохоронних органів, які зобов’язані у встановлений законом термін повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту (ст. 10 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»).

Необхідно також згадати про Закон України «Про статус народного депутата України», у ч. 2 ст. 16 якого зазначено одну важливу особливість депутатського звернення, а саме те, що таке звернення до правоохоронного органу або його посадової особи може бути розглянуто регіональним підрозділом цього органу, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушених народним депутатом питань. Керівник регіонального підрозділу зобов’язаний надати відповідь народному депутату з дотриманням строків, визначених Законом [213].

Така передбачена Законом можливість значно зменшує кількість передавальних ланок у бюрократичному механізмі взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади, що не може не позначитися позитивно на оперативності такого контрольного впливу на діяльність Нацгвардії.

Розглянуті вище форми парламентського контролю В. А. Волощук [48, с. 209] та В. М. Гаращук [51, с. 120] відносять до безпосередніх, тоді як контрольна діяльність таких органів, як Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), є, на думку вчених, видами опосередкованого парламентського контролю. В. К. Колпаков ці два прояви контролю бачить як контроль з боку постійно і тимчасово діючих структур представницького органу держави [95, с. 664]. У загальному вигляді повноваження цих двох структур, у формуванні яких бере безпосередню участь Верховна Рада України, окреслюють закони України «Про Рахункову палату» (розділ ІІ) [209] та «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (розділ ІV) [216].

Норми зазначених правових актів не передбачають будь-яких особливостей проведення з їхнього боку контролю за діяльністю Нацгвардії або навіть ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів. Однак певні особливості вказано у ст. 11 та 12 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

Так, Уповноважений, здійснюючи повноваження, визначені Конституцією України, цим та іншими законами України:

1) перевіряє за своєю ініціативою чи за дорученням Верховної Ради України або за зверненням громадянина чи громадської організації стан додержання конституційних прав і свобод осіб, які підлягають призову, проходять військову службу у військових частинах (з’єднаннях або інших підрозділах) Нацгвардії, перебувають у запасі та призвані на збори, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їх сімей;

2) має право запитувати та отримувати від керівників та інших службових (посадових) осіб Нацгвардії, при неухильному дотриманні встановленого режиму таємності, документи, матеріали та пояснення, необхідні для здійснення повноважень, покладених на них законом;

3) користується правом невідкладного прийому службовими (посадовими) особами Нацгвардії;

4) для здійснення своїх функцій має право безперешкодно, у тому числі без попередження, відвідувати, при дотриманні встановленого режиму, військові частини та підрозділи Нацгвардії, а також бути присутнім на засіданнях колегіальних органів цих військових формувань при обговоренні питань, що належать до повноважень Уповноваженого.

Для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності затверджується представник Уповноваженого у справах захисту прав військовослужбовців, повноваження якого обмежуються строком повноважень Уповноваженого. Представником Уповноваженого у справах захисту прав військовослужбовців не може бути особа, яка перебуває на дійсній військовій службі. Призначення Уповноваженого і затвердження його представника у справах захисту прав військовослужбовців та звільнення їх з посад здійснюються в порядку, встановленому Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Відповідно до ст. 11 згаданого Закону організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим. Представник Уповноваженого (далі – Представник) є посадовою особою, якій з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина делегується визначені повноваження Уповноваженого та на яких розповсюджуються гарантії забезпечення діяльності Уповноваженого [176]. Наприклад, у жовтні 2016 року Представник відвідав військові частини та підрозділи (до складу яких входять і частини Нацгвардії), які знаходяться на лінії розмежування (м. Волноваха, м. Маріуполь) у Донецькій області. Кожний з військовослужбовців мав змогу поспілкуватися з Представником з питань захисту прав військовослужбовців та розповісти про існуючі проблеми. Зокрема обговорювалось питання щодо медичного забезпечення, евакуації поранених, про співпрацю з медичними закладами тощо [151].

У щорічній доповіді Уповноваженого окремо відображається стан справ із додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців, пропозиції щодо зміцнення законності, усунення недоліків і порушень у діяльності відповідних складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави. Доповідь Уповноваженого оприлюднюється. Оголошення стану війни, введення на території України або в окремих її місцевостях надзвичайного або воєнного стану не обмежує повноважень Уповноваженого та його представника у справах захисту прав військовослужбовців. Про свою діяльність та стан справ із додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у військових формуваннях з правоохоронними функціями Уповноважений періодично інформує громадськість, у тому числі через ЗМІ.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про Національну гвардію України» фінансування її діяльності здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, не заборонених законом. Матеріально-технічне забезпечення органів військового управління оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії, з’єднань, військових частин і підрозділів, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я, установ Нацгвардії здійснюється головним органом військового управління Нацгвардії та іншими органами виконавчої влади через відповідні військові частини Нацгвардії в межах коштів, передбачених на зазначені цілі.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки і оборони, правоохоронну діяльність, здійснює від імені Верховної Ради України Рахункова палата, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», Бюджетного кодексу України та інших законів України. Про свою діяльність і стан справ у цій сфері Рахункова палата не рідше одного разу на рік доповідає Верховній Раді України і періодично інформує громадськість, у тому числі через засоби масової інформації (ст. 12 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»).

Отже, враховуючи певні теоретичні дослідження та положення чинного національного законодавства, окреслено існуючи види та форми парламентського контролю за діяльністю Нацгвардії. Водночас вбачається доцільним з’ясувати наскільки досконалою є система парламентського контролю та її правова регуляція. Розв’язати це питання спробуємо за допомогою існуючого емпіричного матеріалу.

Г. С. Журавльова, розглядаючи форми та механізми парламентського контролю, робить висновок, що комітети Верховної Ради України не слід уповноважувати на здійснення контролю за діяльністю Кабміну в цілому, адже це має бути сферою діяльності Верховної Ради України. Інакше вони переберуть на себе відповідну загально-парламентську функцію, що призведе до ущемлення прав Верховної Ради України, до нехтування засадами парламентаризму. З огляду на це комітети Верховної Ради України повинні здійснювати певні контрольні функції щодо діяльності окремих профільних міністерств і відомств. Проте такий контроль має бути подібним до нагляду: даючи оцінку діяльності конкретного міністерства чи відомства або їх посадових осіб, комітет не ухвалюватиме рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді. Такі рішення може приймати тільки Верховна Рада України, діючи спільно з Президентом України [71, с. 52]. При цьому не можна ігнорувати активну участь комітетів у законотворчій діяльності з питань, які стосуються засад діяльності Нацгвардії. Як зазначають Д. Дж. Галліган та інші вказані вище вчені, між цими двома вимірами адміністративного права (законодавче регулювання та контрольні функції (нагляд) в його другому значенні існує тісний взаємозв’язок. Загальні принципи створюють стандарти, які керують наглядовою діяльністю різних структур; іншими словами мета нагляду в його різноманітті полягає в тому, щоб переконатися, що управління здійснюється відповідно до визначених стандартів, які, в свою чергу, базуються на політичних і конституційних цінностях суспільства [49, с. 30].

У структурі Верховної Ради України є декілька комітетів, які уповноважені здійснювати контроль за діяльністю Нацгвардії відповідно до сфер їх відання, зокрема: Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (законодавство про адміністративні правопорушення, організація охорони громадського порядку та громадської безпеки тощо), Комітет з питань національної безпеки і оборони (військова служба, військові формування, утворені відповідно до законів України, боротьба з тероризмом тощо), Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю (правовий статус і соціальний захист ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції; реабілітація ветеранів, учасників бойових дій та учасників антитерористичної операції тощо) [193]. Слід зазначити, що з боку парламентських комітетів простежується певний дуалізм у здійсненні контролю. Таке «піклування» обумовлюється двояким статусом Нацгвардії: з одного боку, це – військове формування, з іншого – правоохоронний орган.

Цікавим і водночас суперечливим є п. 3 постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» [193], яким законодавці постановляють утворити Спеціальну комісію з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави (нагадаємо, що Нацгвардія є складовою цієї організації). Суперечливість цього пункту виникає з двох причин.

Перша причина полягає у тому, що ст. 89 Конституції України, а також ст. 85 та 87 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачають утворення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій. На характер їх тимчасовості (як обов’язкову умову) вказують вимоги відповідного закону: «термін діяльності…», «строк повноважень…». Такої форми діяльності Верховної Ради України, як «спеціальна комісія» ані Основний Закон, ані Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не передбачають. Однак у роботі представницького органу нашої держави це не єдиний такий випадок. У попередньому п. 2 постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів…» парламентарі постановляють також утворити Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України, але з питань приватизації. Втім, на відміну від Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави, остання створюється згідно зі ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного майна». Відповідно до змісту згаданої норми з метою забезпечення контролю за здійсненням Державної програми приватизації з депутатів створюється Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. Положення про таку комісію та її склад затверджуються Верховною Радою України [201]. Відповідне Положення було затверджене постановою Верховної Ради України від 24.06.1993 № 3317-XII (чинне донині, за винятком персонального складу комісії).

Слід зазначити, що Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» не містить положення, аналогічного положенню Закону України «Про приватизацію державного майна», й у ст. 9 словосполучення «спеціальні комісії» міститься хіба що в гіпотезі норми, тоді як у диспозиції йдеться саме про тимчасові спеціальні та слідчі комісії.

Друга причина полягає в суто процедурному аспекті створення та діяльності спеціальної комісії. Якщо взяти до уваги вимоги ч. 4 ст. 85 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада ухвалює постанову, в якій визначає: 1) назву тимчасової спеціальної комісії; 2) мету, завдання і коло питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється тимчасова спеціальна комісія; 3) кількісний і персональний склад тимчасової спеціальної комісії, голову та заступника голови тимчасової спеціальної комісії; 4) термін діяльності тимчасової спеціальної комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання відповідної роботи); 5) термін подання звіту тимчасової спеціальної комісії про виконану роботу, який не перевищує шести місяців з дня її утворення; 6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та організаційного забезпечення роботи тимчасової спеціальної комісії [210]. Вже згадана раніше постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII [193] містить лише припис про утворення спеціальної комісії. містить лише припис про утворення спеціальної комісії. Наш пошук на офіційному веб-порталі «Верховна Рада України» положень про правовий статус такої комісії результатів не дав [77]. Крім того, строк повноважень тимчасової спеціальної комісії за законодавством не може перевищувати одного року з дня її утворення.

Отже, якщо припустити, що створення Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави дійсно потрібне (а це доцільно зробити з метою консолідації контрольних повноважень Верховної Ради України в одній інстанції), то виникає необхідність у доповненні положень Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» новою ст. 9-1 «Спеціальна комісія з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави» у такій редакції:

«З метою забезпечення постійного та централізованого контролю неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій і зміцнення державної та військової дисципліни з числа народних депутатів створюється Спеціальна комісія Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави (далі – Спеціальна комісія) [31, с. 138].

Спеціальна комісія створюється для ініціювання й оперативного попереднього розгляду питань, а також доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів стосується політичних, фінансово-економічних, соціальних та інших процесів у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку в державі.

До виключних повноважень Спеціальної комісії належать підготовка й опрацювання законопроектів, які: визначають правовий режим державного кордону України, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; оголошують за поданням Президента України стан війни та укладення миру й схвалюють рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; схвалюють рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України та інших військових формувань до іншої держави, у тому числі для участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України [31, с. 138].

Положення про Спеціальну комісію та її склад затверджуються Верховною Радою України. При цьому порядок утворення та діяльності й повноваження членів Спеціальної комісії мають відповідати вимогам законодавства України щодо утворення та діяльності тимчасових спеціальних комісій (за винятком строків діяльності).

Строк діяльності Спеціальної комісії обмежується терміном повноважень Верховної Ради, якою утворено склад Спеціальної комісії».

**2.2. Контроль за діяльністю Національної гвардії України з боку Президента України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.**

Підвидами державного контролю є президентський та урядовий контроль, контроль з боку центральних органів виконавчої влади та інших місцевих органів влади. Такої позиції (з незначними різновидами) дотримуються більшість науковців (В. М. Гаращук [2, с. 251], С. В. Ківалов [4, с. 298], С. Г. Стеценко [240, с. 202-210] та ін.). Так, О. М. Музичук, досліджуючи контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні зазначає, що кожен із наведених підвидів державного контролю посідає виняткове місце у його структурі, має відповідні ознаки (риси), які вказують на його особливості. При цьому спільною рисою вказаних підвидів контролю є те, що суб’єкти його здійснення представляють державу [116, с. 156]. Дещо спірне питання з приводу правильності включення органів місцевого самоврядування до державних. Утім з посиланням на ч. 1 ст. 36 та ч. 1 (п. б) ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [183], у випадку реалізації ними делегованих повноважень (стосовно предмету нашого дослідження – у галузі оборонної роботи, а також забезпечення законності та правопорядку), таке ствердження є прийнятним.

Слід зауважити, що така діяльність з боку зазначених суб’єктів містить риси контролю, а не нагляду, як це підкреслювалося у попередньому підрозділі нашого дослідження стосовно парламентського контролю.

Президентський контроль за діяльністю Нацгвардії посідає чільне місце серед інших видів контролю, що випливає з конституційних завдань та повноважень глави держави. Як слушно зазначають В. К. Колпаков [95, с. 665] та М. В. Сіцінська [230, с. 108], будучи главою держави Президент України наділений правом контролю за додержанням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави. Особливість статусу Нацгвардії, а саме ті завдання, які покладаються на це військове формування з правоохоронними функціями як у мирний період, так і під час збройних конфліктів, надзвичайних ситуацій в державі, обумовлюють підвищену увагу до її діяльності з боку Гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Можна погодитися з О. М. Музичуком з приводу того, що президентський контроль до певної міри схожий із парламентським, оскільки контроль за діяльністю ЗСУ та інших військових формувань, правоохоронних органів здійснюється ними під час нормотворчої та установчої діяльності. Як парламентський, так і президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів може бути прямим, який здійснюється Верховною Радою України чи Президентом України безпосередньо, або непрямим, що здійснюється їх структурними підрозділами або уповноваженими особами. У той же час такий спеціалізований орган президентського контролю, як Рада національної безпеки і оборони України, не лише контролює діяльність правоохоронних органів, а й координує її [116, с. 160–161]. В. В. Кравченко наголошує, що контроль, який здійснюється допоміжними органами при Президентові України, виконує насамперед сигнальну функцію, що дозволяє інформувати главу держави про реальний стан справ у державі [104, с. 32].

Узагальнений перелік повноважень глави держави за діяльністю Нацгвардії можна визначити зі змісту ст. 13 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Ця норма є підґрунтям для подальшого аналізу інших законодавчих актів щодо повноважень глави держави у вказаному контексті. Отже, здійснюючи президентський контроль за діяльністю Нацгвардії Президент України:

1) вносить на затвердження Верховної Ради України пропозиції щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій Нацгвардії. У ч. 7 ст. 5 Закону України «Про Національну гвардію України» передбачено, що у разі необхідності чисельність Нацгвардії може бути збільшена відповідним законом;

2) призначає на посади та звільняє з посад вище командування Нацгвардії; присвоює вищі військові звання. Більш детально цей імператив розкрито у ст. 7 Закону України «Про Національну гвардію України», де зазначено, що командувач Нацгвардії призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняється з посади Президентом України. Президент України також призначає на посади та звільняє з посад першого заступника та заступників командувача Нацгвардії (за поданням командувача Нацгвардії), а також погоджує призначення на посади керівників структурних підрозділів головного органу військового управління Нацгвардії, органів військового управління оперативно-територіальних об’єднань та вищих військових навчальних закладів Нацгвардії;

3) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з визначенням участі в здійсненні пов’язаних із цим заходів військових об’єднань (частин) Нацгвардії – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

4) вживає заходів щодо припинення будь-яких спроб використання військовослужбовців Нацгвардії для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності;

5) приймає рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Нацгвардії до іншої держави, у тому числі для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, та вносить їх на схвалення Верховної Ради України [159].

Одними з виключних контрольних повноважень Президента України є право зупиняти дію актів Кабміну з мотивів невідповідності їх Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 15 та п. 30 ст. 106 Конституції України). При цьому привертає увагу відсутність в Основному Законі України згадування про можливість Голови держави скасовувати або хоча б зупиняти дію відомчих нормативно-правових актів. Вбачається, що це питання підлягає більш ґрунтовному вивченню у межах теорії державного (конституційного) права.

Значний блок контрольних повноважень за діяльністю Нацгвардії Президент України реалізує як Голова РНБО України та й взагалі під час її функціонування. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функціями РНБО України є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [208]. Усі наведені функції включають коло питань діяльності Нацгвардії. Координаційна та контрольна спрямованість діяльності РНБО України у секторі національної безпеки та оборони нашої країни випливає з окресленої у Законі її компетенції (ст. 4) та порядку функціонування (ст.ст. 9-15). [208]. Зокрема, РНБО України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо: вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих РНБО України рішень, введених в дію указами Президента України і т. ін. Як приклад можна навести Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016, яким затверджено рішення РНБО України від 04.03.2016 «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». Серед положень цієї Концепції знайшли місце окреслення шляхів розвитку Нацгвардії у декілька етапів: до кінця 2017 року та до кінця 2020 року. Цікавим у контексті цього дослідження є той факт, що, затверджуючи цей концептуальний правовий акт, Глава держави разом з РНБО України визнає, що на сьогодні правові засади діяльності Нацгвардії не мають завершеного цілісного вигляду, завершення їх формування передбачається лише до кінця 2017 року (п. 3.4 Концепції). Крім того, п. 3.14 Концепції деталізує вимоги законодавства щодо контрольних повноважень Глави держави. Передбачається, що Президент України відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, здійснюватиме загальне керівництво сектором безпеки і оборони, організовуватиме взаємодію його складових, у тому числі: у мирний час та у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, – безпосередньо або через РНБО України; в особливий період – безпосередньо або через РНБО України, в тому числі з використанням потенціалу Воєнного кабінету РНБО України та Ставки Верховного Головнокомандувача (у разі її створення), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України. Контроль діяльності складових сектору безпеки і оборони Президент України здійснюватиме безпосередньо та через РНБО України [211].

Відповідно до Основного Закону Президент України на основі законів видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України (ст. 106). Що стосується контролю за діяльністю Нацгвардії, то насамперед, такими правовими актами нормативно закріплюються основи управління за вказаними державними структурами, що впливає на режим їх функціонування та виконання покладених завдань. Зокрема, Закон України «Про Національну гвардію України» до виключної компетенції Голови держави відносить затвердження Положення про головний орган військового управління Нацгвардії. Тому Указом Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 затверджено таке Положення [134]. Крім того, Указом Президента України від 14.02.2015 № 84/2015 «Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань» затверджено Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю ЗСУ та інших військових формувань.

Зазначене Положення окреслює основні форми контролю, якими є: а) інспектування – всебічне вивчення стану об’єкта контролю, його структурних підрозділів та б) перевірка – вивчення окремих питань діяльності об’єкта контролю, його структурних підрозділів. У п. 4 Положення чітко визначено, що серед інших військових формувань контролю підлягає діяльність Нацгвардії. Здійснення контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України. Інспекція відповідно до покладених на неї завдань вивчає: стан бойової і мобілізаційної готовності Нацгвардії до виконання завдань за призначенням; стан озброєння і військової техніки та діяльність військових формувань з утилізації надлишкового військового майна і боєприпасів; стан забезпеченості військових частин Нацгвардії матеріально-технічними засобами в мирний час і на особливий період, їх наявність, утримання, збереження, ешелонування та оновлення; стан виконання програм реформування і розвитку військових формувань; питання щодо додержання вимог Конституції та законів України стосовно соціального захисту, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які перебувають на військовій службі у Нацгвардії, а також стан забезпечення військової дисципліни і правопорядку у її підрозділах [200]. Вказане свідчить, що відносини, які підлягають контролю з боку цієї «президентської» інспекції не стосуються питань організації та безпосереднього здійснення оперативного виконання основних завдань Нацгвардії. При цьому спрямованість інспектування створює умови для ефективності діяльності та забезпечення гарантій соціального захисту військовослужбовців Нацгвардії, що не можна не відзначити як позитивний факт.

М. В. Сіцінська стверджує, що сьогодні президентський контроль можна визначити як діяльність спрямовану на виявлення різноманітних відхилень в організації державного управління та прийняття на цих підставах необхідних управлінських рішень щодо усунення і попередження таких порушень у майбутньому [230, с. 109]. Однак у тому ж Положенні про здійснення контролю Президента України за діяльністю ЗСУ та інших військових формувань передбачено, що метою контролю є визначення здатності об’єкта контролю, його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням та відповідності їх діяльності законодавству. Під час інспектування серед інших завдань перевірки здійснюється як виявлення причин недоліків у діяльності об’єкта контролю, так і вивчення позитивного досвіду організації та забезпечення діяльності такого об’єкта. Отже, можна зробити обґрунтований висновок, що виявлення недоліків або відхилень у діяльності підконтрольного об’єкта не є самоціллю президентського контролю, а є його складовою. Утім основною метою такого контролю є отримання об’єктивної інформації про стан діяльності об’єкта та своєчасне створення умов ефективного функціонування і виконання ним (у нашому випадку підрозділами Нацгвардії) покладених законодавством завдань.

Розглядаючи особливості здійснення президентського контролю за діяльністю Нацгвардії слід зазначити, що призначення та звільнення з посади командувача Нацгвардії є прерогативою Президента України. І такий імператив, закріплений у ст. 7 Закону України «Про Національну гвардію України», відповідає чинним положенням Конституції України, у п. 17 ст. 106 якої вказано, що Глава держави призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань. Утім, таке становище стало реальністю лише після внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» Законом України від 24.12.2015 № 920-VIII [154]. Попередня редакція ст. 7 Закону встановлювала порядок за яким командувач Нацгвардії призначався на посаду та звільнявся з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. Так, С. Т. Полторак на посаду командувача Нацгвардії був призначений Постановою Верховної Ради України від 15.04.2014 р. № 1205-VII [202], а Ю. В. Аллеров – вже Указом Президента України від 30.12.2015 р. № 733/2015 [203].

Народний депутат України Ю. М. Сиротюк ще у 2014 році пропонував перерозподілити повноваження щодо контролю за діяльністю Нацгвардії. Він підкреслював: «Функції, які виконує Міністр внутрішніх справ, має перебрати командувач Національної гвардії, який здійснює безпосереднє керівництво, і Президент України, який відповідає за загальну координацію силових структур, затверджує внутрішні дисциплінарні статути та положення. Функції контролю за кадровими призначеннями має перейняти Верховна Рада. За поданням Президента депутати будуть схвалювати призначення командувача та його заступників, яких призначатимуть раз на 5 років. Причому звільнити достроково їх зможе лише парламент, висловивши недовіру» [229]. Отже, мова йшла про розширення повноважень Верховної Ради України щодо призначення не лише командувача Нацгвардії, а і його заступників. Подібний законопроект був внесений на розгляд Верховної Ради України й іншими народними депутатами (О. І. Осуховським, Ю. В. Левченком, А. Ю. Іллєнком та ін.) [155].

Ініціатором «усічення» так званої «номінаційної функції» парламенту щодо призначення командуючого Нацгвардії (ініціювання внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію») був Президент України, який обґрунтовував це необхідністю приведення законодавства до вимог Конституції України. Але заслуговує на увагу позиція тих авторів, які вказують на «ризики» подібної ситуації. Г. С. Журавльова у своєму дисертаційному дослідженні переконує, що номінаційна функція більше відповідає сутності парламентської діяльності, яка низкою авторів асоціюється із здійсненням установчої функції [72, с. 11]. На погляд Д. О. Савочкіної, попередній порядок призначення командувача Нацгвардії надавав йому додаткові гарантії задля незаангажованості, самостійності й незалежності від будь-яких гілок влади, унеможливлював використання військовослужбовців у політичній боротьбі, інтересах окремих партійних еліт, громадських організацій або керівників центральних чи місцевих органів публічної адміністрації, тобто мав повністю виключати політичну забарвленість цих сил охорони правопорядку [226, с. 116]. Близькі за змістом висловлювання знаходимо у публікації Д. О. Горбача [55, с. 38]. М. В. Сіцінська впевнена, що політична доцільність контрольно-наглядових функцій Президента України над всіма складовими сектору безпеки і оборони завжди буде домінувати над їх теоретичною і юридичною складовою [230, с. 110]. Ю. М. Сиротюк з цього приводу наголошує, що за подібної ситуації зберігається загроза концентрації непомірного обсягу влади в одних руках, що контролює урядову ієрархію [229]. Автори законопроекту (О. І. Осуховський, Ю. В. Левченко, А. Ю. Іллєнко та деякі інші народні депутати України) щодо вдосконалення контролю за діяльністю Нацгвардії з боку Верховної Ради України (йдеться про затвердження командувача Нацгвардії) бачать це одним із превентивних заходів проти утвердження диктатури [155]. Вбачається, що слід навести декілька прикладів зі світової історії: розгін парламенту та встановлення протекторату в Англії О. Кромвелем у 1653 році; розстріл Будинку Рад у м. Москві та встановлення президентської республіки у Російській Федерації Б. М. Єльциним у 1993 році тощо. І, нарешті, трагічні події у м. Києві у грудні 2013 року – лютому 2014 року, де у придушенні протестів українського народу під час Революції Гідності взяли найактивнішу участь частини тих Внутрішніх Військ, які підпорядковувалися колишньому Президентові України В. Ф. Януковичу.

Таким чином, щоб не повторювати непоодинокі негативні приклади з історії та забезпечити дієвість механізму демократичного розподілу повноважень між гілками влади у здійсненні контролю за діяльністю Нацгвардії, вважаємо, що доцільно повернутися до законодавчої практики призначення та звільнення з посади командувача Нацгвардії та його заступників Верховною Радою України за поданням Президента України. З метою усунення суперечностей з Основним Законом слід одночасно внести відповідні зміни до пунктів 10 та 17 ст. 106 Конституції України («Президент України:…») та викласти їх у такій редакції: «вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Командувача Національної гвардії України, Міністра закордонних справ України»; «є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (крім командуючого Національної гвардії України); здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави», а також доповнити ст. 85 («До повноважень Верховної Ради України належить:…») додатковим пунктом 12**-**1 такого змісту: «призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Командувача Національної гвардії України» [27, с. 32–33].

Наступним суб’єктом контролю за діяльністю Нацгвардії є Кабмін, виконання контрольних функцій яким обумовлено реалізацією конституційних повноважень щодо здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення її суверенітету, обороноздатності та національної безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» окреслює відповідні повноваження Кабміну у ст. 15. Нижче наведемо деякі найхарактерніші з них, які стосуються діяльності Нацгвардії: 1) розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності, що потребують законодавчого врегулювання, і в межах своєї компетенції приймає відповідні рішення; 2) визначає згідно з законодавством потреби у витратах на оснащення, матеріально-технічне, медичне та соціальне забезпечення підрозділів Нацгвардії, необхідне для здійснення ними правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, захисту державного кордону, охоронної діяльності; 3) забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, у тому числі виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на потреби Нацгвардії; 4) розробляє і вносить на затвердження Верховною Радою України загальнодержавні програми у сфері національної безпеки і оборони, програми військового, військово-політичного і військово-технічного співробітництва України з іншими державами та міждержавними союзами; 5) організовує розробку і затверджує державне замовлення на випуск продукції військового призначення для потреб Нацгвардії, здійснює контроль за його виконанням, а також за створенням, збереженням і розвитком мобілізаційних потужностей, створенням, утриманням та своєчасним оновленням матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, за підготовкою і утриманням транспортних та інших засобів, які в разі введення воєнного чи надзвичайного стану відповідно до законодавства України мають бути передані до частин та інших підрозділів Нацгвардії; 6) здійснює контроль за дотриманням у військових формуваннях Нацгвардії земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства, законодавства з охорони довкілля тощо.

Аналізуючи положення Закону України «Про Національну гвардію», можна також виділити такі повноваження Уряду України, як: 1) визначення переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Нацгвардії [169]; переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об’єктів, що підлягають охороні Нацгвардії [171]; переліку спеціальних вантажів що підлягають охороні та обороні Нацгвардії [170]; 2) встановлення (затвердження) Порядку організації охорони Нацгвардії ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об’єктів, а також спеціальних вантажів; організації діяльності Національної гвардії України з припинення масових заворушень, а також порядку її взаємодії під час виконання зазначеної функції з правоохоронними органами, іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування; 3) встановлення переліку та правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Нацгвардії [178]; 4) визначення порядку та розмірів грошового забезпечення військовослужбовців Нацгвардії [217], а також порядку і розмірів грошового забезпечення та заохочення резервістів; 5) погодження створення, реорганізація і ліквідація вищих військових навчальних закладів Нацгвардії. Вказані повноваження мають опосередкований вплив на підконтрольний об’єкт, адже вони встановлюють основні засади та умови участі Нацгвардії у певних правовідносинах, які випливають із завдань останньої. Утім, встановлюючи такі правила та переліки (наприклад, спеціальних вантажів), Кабмін здійснює контроль нормативного характеру за правомірністю використання військовослужбовців Нацгвардії, а також за відповідністю форм та методів їх діяльності вимогам Конституції та інших законів України. Крім того, видаючи обов’язкові для виконання акти, Кабмін забезпечує контроль їхнього виконання. Це випливає з положень ч. 2 ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: «Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів» [181].

Аналіз наведених повноважень Кабміну щодо контролю за діяльністю Нацгвардії дає підстави стверджувати про наявність певних недоліків системи правового регулювання вказаних правовідносин. По-перше, за ступенем суспільної та політичної значущості охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні нічим не поступається припиненню масових заворушень тощо. Тому в Законі України «Про Національну гвардію України» бракує логічної послідовності у наповненні змісту ст. 2 цього Закону щодо введення імперативу про визначення Кабміном порядку здійснення вказаних дій: Закон містить таку вимогу щодо встановлення Урядом порядку організації охорони Нацгвардії ядерних установок, ядерних матеріалів…, а також спеціальних вантажів; порядку взаємодії Нацгвардії з іншими органами державної влади під час припинення масових заворушень, але не містить аналогічних положень щодо охорони органів державної влади України, а також дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні. Однак події у м. Києві та інших містах України (м. Харкові, м. Маріуполі, м. Одесі) у 2013-2014 роках (захоплення або спроби захоплення адміністративних будівель державних установ), напад радикалів вночі з 17 на 18 вересня 2016 року на дипломатичне представництво Російської Федерації у м. Києві вказують про доцільність такого правового врегулювання. По-друге, Кабміном і досі не затверджено Порядок організації діяльності Нацгвардії з припинення масових заворушень, а також її взаємодії під час виконання зазначеної функції з правоохоронними органами, іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування, що передбачено абз. 3 ч. 3 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України». По-третє, Порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Нацполіцією та Нацгвардією у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події на теперішній час затверджено лише відомчим наказом МВС України [168].

Наступною групою суб’єктів, які реалізують повноваження щодо контролю за діяльністю Нацгвардії є центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні військові формування, правоохоронні органи, у межах своїх повноважень: 1) організовують і забезпечують виконання законів України, інших нормативно-правових актів стосовно національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності; 2) створюють необхідні умови для здійснення іншими суб’єктами демократичного цивільного контролю передбачених законами повноважень; 3) забезпечують об’єктивне і своєчасне інформування Верховної Ради України, Президента України, РНБО України, Кабміну про стан у підпорядкованих військових формуваннях і правоохоронних органах; 4) інформують з цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами.

Відповідно до вітчизняного законодавства Нацгвардія входить до системи МВС України. Отже, Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Нацгвардії. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про Національну гвардію України» випливає, що військово-політичне керівництво – це діяльність, спрямована на забезпечення реалізації державної політики у сфері діяльності Нацгвардії, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку. Адміністративне керівництво – це діяльність, спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності Нацгвардії, її функціонування та розвитку з метою виконання основних завдань державної політики у сфері її діяльності. Безпосереднє військове керівництво Нацгвардії здійснює командувач Нацгвардії, який одночасно є начальником головного органу військового управління Нацгвардії. Безпосереднє військове керівництво – це діяльність, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку Нацгвардії, її технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ її застосування, а також управління нею під час виконання службово-бойових завдань.

У теорії адміністративного права форми адміністративної діяльності за сферою застосування поділяються на дві основні групи: внутрішньо-організаційні та зовнішньо-організаційні. Зокрема, це простежується у працях О. Ф. Андрійка [19, с. 43], М. В. Костеннікова та А. В. Куракіна [3, с. 26], Є. М. Моісеєва [5, с. 12], О. І. Остапенка [6, с. 31] та ін. Щоб з’ясувати особливості здійснення контролю з боку центральних органів виконавчої влади за діяльністю Нацгвардії її (діяльність) також слід поділяти на внутрішню і зовнішню. Якщо провести паралелі з Законом, то із зовнішньою складовою діяльності Нацгвардії умовно можна пов’язати військово-політичне керівництво, а з внутрішньою – адміністративне. Із визначення терміну «військово-політичне керівництво» слід виокремити політичну складову, оскільки рефлексивно вона створює лише загальний режим діяльності Нацгвардії у суспільстві. До речі цей вид керівництва більш властивий саме в аспекті здійснення парламентського та президентського видів контролю. У Положенні про орган військового управління оперативно-територіального об’єднання Нацгвардії зазначено, що територіальне управління Нацгвардії забезпечує керівництво службово-бойовою, адміністративно-господарською, фінансовою та повсякденною діяльністю з’єднань, військових частин і підрозділів, що входять до складу оперативно-територіального об’єднання [175]. До повсякденної діяльності слід віднести навіть заходи спрямовані на забезпечення безпеки дорожнього руху серед військовослужбовців Нацгвардії тощо. Отже, на рівні зовнішньої складової діяльності Нацгвардії, яка підлягає контролю з боку центральних та інших державних органів виконавчої влади доцільно асоціювати її саме зі службово-бойовою (військовою або правоохоронною) діяльністю.

Контроль за адміністративно-господарчою діяльністю Нацгвардії у багатьох випадках здійснюється як з боку МВС України (наприклад, Положення про МВС України зобов’язує Міністерство здійснювати в межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд за охороною праці у МВС України або здійснювати контроль та вживати заходів до забезпечення протипожежної безпеки в апараті МВС України, територіальних органах, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС України, а також на територіях, на яких вони розташовані (підп. 43 та 46 п. 4 Положення) тощо), так і з боку інших центральних органів виконавчої влади.

Наведемо приклад. Фінансування діяльності Нацгвардії здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, не заборонених законом. Однією з функцій Департаменту внутрішнього контролю МВС України (примітка: об’єктом внутрішнього аудиту є діяльність МВС України та його територіальних органів внутрішніх справ, Нацгвардії тощо) є проведення оцінки: ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання; стану управління державним майном; правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності тощо [172]. Згідно з Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабміном на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, здійснює державний фінансовий контроль та контроль за виконанням функцій з управління об’єктами державної власності, а також цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів тощо (ст. 8) [190]. Державна казначейська служба України (також є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабміном через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів) забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом проведення оцінки їх діяльності (пп. 17 п. 4 Положення про Державну казначейську службу України) [173]. Інший приклад пов’язаний із соціальним забезпеченням військовослужбовців Нацгвардії. Умови, норми і порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на військовій службі (до їх числа належать і військовослужбовці Нацгвардії), які мають право на пенсію здійснюється відповідно до норм Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [192]. З урахуванням посилання ст. 5 цього Закону та відповідно до ч. 2 ст. 103 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» державне регулювання та нагляд за дотриманням норм цього Закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення [164]. Отже, змістом такої діяльності є фінансові питання, відомче медичне забезпечення, освітня діяльність у вищих навчальних закладах Нацгвардії і навіть державна статистична звітність.

Проведений аналіз змісту Закону України «Про Національну гвардію України», а також низки інших підзаконних правових актів, наприклад, Положення про головний орган військового управління Нацгвардії, Положення про орган військового управління оперативно-територіального об’єднання Нацгвардії дає підстави стверджувати, що безпосередній контроль за службово-бойовою діяльністю Нацгвардії уповноважено здійснювати лише МВС України та командування Нацгвардії. Повноваження Міністра внутрішніх справ України щодо керівництва Нацгвардії, його права й обов’язки визначаються Законом України «Про Національну гвардію України», іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами України.

Згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України:

1) Міністерство: організовує та забезпечує високу бойову і мобілізаційну готовність та мобілізацію Нацгвардії; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, ефективне використання сил і засобів Нацгвардії під час проведення антитерористичних операцій (підпункти 28 та 29 п. 4 Положення); контролює діяльність територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС (пп. 3 п. 5 Положення);

2) Міністр: забезпечує контроль за станом виконання центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, покладених на них завдань і функцій; приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів; заслуховує звіти про виконання покладених на центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, завдань та планів їх роботи; ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх заступників, інших державних службовців і працівників апаратів таких органів та їх територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління (пп. 11 п. 3 Положення) [174].

У відомчих нормативно-правових актах МВС України контроль розуміється як процедура, відповідно до якої уповноважені посадові особи органів та підрозділів внутрішніх справ оцінюють стан дотримання виконавської дисципліни. У свою чергу виконавська дисципліна – це неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів внутрішніх справ функціональних обов’язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо [167]. Контроль включає в себе: а) перевірку стану бойової і мобілізаційної готовності частин та підрозділів Нацгвардії до виконання завдань за призначенням; б) вивчення стану забезпеченості частин та підрозділів озброєнням і військовою технікою, матеріально-технічними, медичними засобами в мирний час і на особливий період, їх наявність, утримання, збереження, ешелонування та оновлення; в) постійний моніторинг стану виконання завдань шляхом отримання від виконавців відповідної попередньої та підсумкової інформації, а також контролю за додержанням попередніх та кінцевих строків, установлених для виконання документів; г) перевірку досягнутих результатів та співставлення їх з результатами, які передбачено отримати під час виконання поставлених завдань; д) виявлення причин та умов, що призвели до невиконання, неналежного та (або) невчасного виконання завдань, які стояли перед підрозділом, їх усунення або урахування на майбутнє та своєчасне інформування керівництва, інших зацікавлених або відповідальних посадових осіб, державних органів, органів місцевого самоврядування; е) проведення, у разі потреби, поглибленого вивчення і перевірки стану підготовки необхідної оперативно-службової документації, виконання керівних документів із залученням відповідних органів та фахівців, заслуховування на нарадах відповідальних виконавців, а також їх керівників; ж) підготовку відповідних пропозицій щодо застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників (військовослужбовців), які порушують виконавську або службову дисципліну, не дотримують вимог законності під час виконання службових обов’язків; з) надання практичної допомоги органам і підрозділам Нацгвардії та окремим працівникам в організації контролю тощо.

При цьому правове регулювання контролю за службово-бойовою діяльністю Нацгвардії також не позбавлене «білих плям». Чинна редакція Закону України «Про Національну гвардію» містить ст. 6-1, яка окреслює повноваження Міністерства оборони України щодо Нацгвардії. Диспозиція цієї норми починає працювати за умови введення воєнного стану в Україні, у такому випадку Нацгвардія для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України. Утім це не єдиний випадок, коли перепідпорядкування сил та засобів Нацгвардії за певних обставин може здійснюватися Міністерством оборони України. Вкотре нагадаємо про основні функції цього військового формування, а саме: 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. Реалізація цього завдання Нацгвардією супроводжується певною колізією окремих правових норм, а саме ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України» (Державна прикордонна служба України в межах встановлених законодавством повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Розпорядження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону України з питань додержання режимів на державному кордоні, видані в межах його компетенції, є обов’язковими для державних органів, зазначених у частині першій цієї статті [160]), адже частини (підрозділи) Нацгвардії мають підпорядковуватися Державній прикордонній службі України. Вказане тимчасове підпорядкування під час виконання окремих завдань вимагає ретельного урегулювання (зокрема, прийняття положень щодо можливості додаткових незапланованих кошторисом витрат, які понесуть підрозділи Нацгвардії під час такого координаційного підпорядкування Державній прикордонній службі України).

Слід звернути увагу, що перепідпорядкування функцій керівництва силами та засобами Нацгвардії у передбачених законом випадках одночасно має адресувати певні повноваження щодо здійснення контролю за здійсненням службово-бойової діяльності підрозділами Нацгвардії, адже, як зазначали це стосовно президентського контролю, основна мета цього заходу полягає у забезпеченні необхідних умов та підтриманні ефективності цих підрозділів. Складність питання полягає у тому, що за звичайних обставин така вертикально-низхідна система контролю (МВС України – Головний орган військового управління Нацгвардії – органи військового управління оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії – частини тощо), так чи інакше, знаходить своє регулювання у чинних нормативних актах (багато з них є наказами МВС України), у той час, як питання контролю за діяльністю Нацгвардії в атипових умовах (при перепідпорядкуванні командування) детально не врегульовані.

Зважаючи на вказане, слід, по-перше, ініціювати розробку та затвердження Кабміном Порядку організації службово-бойової діяльності Нацгвардії під час дії воєнного стану, до якого окремим розділом має бути включено питання спільного контролю за діяльністю Нацгвардії з боку Міністерства оборони України та МВС України, а по-друге, ініціювати розробку та затвердження Міністром внутрішніх справ України Інструкції про порядок взаємодії між Державною прикордонною службою України та Нацгвардією 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.

Щодо особливостей здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії з боку місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зазначимо таке. Відповідно до законодавства такі суб’єкти здійснюють контроль в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Зокрема такі контрольні повноваження реалізуються під час: 1) контролю за ходом допризовної підготовки, відбору військовими комісіями громадян призовного віку на військову службу до лав Нацгвардії; 2) забезпечення виконання законодавства стосовно дотримання прав та соціальних гарантій громадян, які можуть бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі в рядах Національної гвардії, звільнені з військової служби, та членів їхніх сімей; 3) сприяння розташованим на відповідній території підрозділам Нацгвардії у виконанні покладених на них завдань; 4) заслуховування доповідей посадових осіб органів управління Нацгвардії, дислокованих на території регіону, про виконання вимог законодавства стосовно правового та соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, пенсіонерів та членів їхніх сімей; 5) контролю за дотриманням у розташованих на території регіону військових частинах Нацгвардії земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля; 6) узгодження – з точки зору забезпечення безпеки громадян – планів проведення на території регіону військових навчань та інших заходів, пов’язаних з участю і присутністю великої кількості людей; 7) розробки оперативних планів і забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і відповідних структур військового управління Нацгвардії при виконанні завдань територіальної оборони, охорони правопорядку; 8) отримання від керівництва дислокованих на території регіону військових частин і підрозділів Нацгвардії необхідної інформацію про загрозу або масштаби забруднення довкілля радіоактивними, отруйними та іншими небезпечними речовинами внаслідок аварій на військових об’єктах або з військовою технікою, а також щодо наявності та можливостей сил, засобів і ресурсів на підпорядкованій території для організації узгоджених дій у надзвичайних ситуаціях техногенного, природного або соціального характеру; 9) інформування громадськості, у тому числі через засоби масової інформації, про свою діяльність у вирішенні завдань, пов’язаних з національною безпекою і обороною, боротьбою зі злочинністю. Можна констатувати, що наведених контрольних повноважень цілком вистачатиме органам публічної адміністрації на місцях, адже такий контроль має забезпечувати дотримання інтересів громади у правовідносинах, які виникають з приводу функціонування Нацгвардії на локальній території, не втручаючись у службово-бойову діяльність військово-правоохоронного формування. Тим більше, що суттєвий вплив на діяльність підрозділів Нацгвардії органи місцевого самоврядування можуть також здійснювати через інституції та механізми громадського контролю, враховуючи те, що взаємозв’язок останніх з громадськими об’єднаннями є найщільніший (детальніше це питання буде розглянуто у підрозділі 2.4 дослідження).

Виходячи з викладеного зазначимо, що розглянуті суб’єкти контролю за діяльністю Нацгвардії є найбільш чисельними та різноплановими за обсягом повноважень. Основною метою такого контролю є отримання об’єктивної інформації про стан військово-політичної, адміністративної діяльності Нацгвардії та своєчасне створення умов ефективного функціонування та виконання її органами і підрозділами покладених на формування завдань у суворій відповідності до вимог законодавства.

Контроль з боку органів центральної виконавчої влади (якщо правовідносини, які при цьому утворюються виокремити у власну групу) різноманітний за суб’єктами та сферами здійснення, розпорошений серед чисельної кількості законів та відомчих нормативно-правових актів, що суттєво ускладнює його систематизацію і вивчення. Системоутворюючим фактором державного управління є об’єкт контролю, а саме діяльність Нацгвардії. Однак, як вже зазначалося, безпосередній контроль за службово-бойовою (військовою та правоохоронною) діяльністю Нацгвардії уповноважено здійснювати лише МВС України та командування Нацгвардії (під час дії в державі воєнного стану – Міністерство оборони України). Інші ж центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати встановлені законодавством контрольні повноваження лише щодо адміністративної діяльності: адміністративно-господарської, фінансової та повсякденної діяльності з’єднань, військових частин і підрозділів, що входять до складу Нацгвардії.

Під час загального порівняння функціонування системи контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави можна помітити деякі схожі риси (організаційно-правового характеру), які простежуються у діяльності певних її суб’єктів, а саме – утворення допоміжних структур, які виконують насамперед «сигналізаторську» (контрольну) функцію. На рівні президентського контролю це Інспекція з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України (утворена відповідно до Указу Президента України від 14.02.2015 р. № 84/2015 «Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань»). На рівні контролю з боку місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (згідно з ч. 2 ст. 18 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави») для виконання цих завдань місцеві ради можуть утворювати депутатські комісії з питань демократичного цивільного контролю, а в місцевих державних адміністраціях – створювати необхідні підрозділи. Утім подібна інституція випадає на середньому рівні – контролю з боку центральних органів виконавчої влади. Особливе загострення цієї ситуації буде помітним у зв’язку зі скороченням функцій прокуратури.

Вважаємо, що у складі органів внутрішніх справ має бути утворена окрема структура з інспекторським статусом, діяльність якої буде координуватися Кабміном через Міністра внутрішніх справ та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення (Нацгвардією, Державною прикордонною службою України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій). Відповідне положення має знайти правове закріплення серед норм майбутнього Закону України «Про органи внутрішніх справ», дискусія щодо прийняття якого вже продовжується тривалий час. Вважаємо, що майбутній закон має містити такі положення:

1) «Основними завданнями Міністерства внутрішніх справ України є:» доповнити сьомим пунктом наступного змісту: «здійснення контролю за центральними органами виконавчої влади та військовими формуваннями, які входять до структури органів внутрішніх справ»;

2) «Контроль за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення, які входять до системи органів внутрішніх справ» у такій редакції: «Контроль за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення, які входять до системи органів внутрішніх справ здійснює відповідна Інспекція, яка створюється як окремий орган у складі Міністерства внутрішніх справ. Діяльність Інспекції з питань контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення спрямовується та координується Кабміном через Міністра внутрішніх справ» [26, c. 57–58].

**2.3. Контроль за діяльністю Національної гвардії України з боку судових органів та органів прокуратури**

Питання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні з боку судових органів та органів прокуратури завжди було предметом дискусії серед практиків та науковців. Як слушно підкреслює Ю. О. Тихомиров, контроль властивий всім структурам державного управління незалежно від їх завдань та роду діяльності [264, с. 269]. Кожна з гілок влади для реалізації функції контролю створює свої органи контролю. Однак, незважаючи на належність цих органів до різних гілок влади і обсягу контрольних повноважень, завдання, методи та механізми реалізації контролю в державному управлінні мають ґрунтуватися на державній контрольній діяльності та будуватися на правовій основі [18, c. 62]. Розглянуті у підрозділах 2.1 та 2.2 види державного контролю здійснюються суб’єктами, які належать до законодавчої та виконавчої гілок влади (за винятком органів місцевого самоврядування). Утім, як вже зазначалося, А. О. Кармолицький, С. Г. Стеценко, В. К Колпаков та інші науковці до державного контролю відносять ще й контроль з боку органів судової влади, а В. М. Гаращук, О. П. Полінець – прокурорський нагляд (тобто контрольну діяльність з боку органів прокуратури).

Згідно зі ст. 6 Конституції України та ст. 1 Законом України «Про судоустрій і статус суддів» судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади є окремою гілкою державної влади та здійснюється незалежними і безсторонніми судами, утвореними законом. Прокуратура України відповідно до ст. 131-1 Конституції України та ст.ст. 1-3 Закону України «Про прокуратуру» не входить до жодної з наведених в Основному законі гілок влади. Отже, щоб уявлення про систему державного контролю за діяльністю Нацгвардії було повним і завершеним потрібно переглянути правові та організаційні особливості здійснення такого контролю з боку судових органів і органів прокуратури.

Слід зауважити, що в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» законодавець в окремих розділах закріплює повноваження кожного з вказаних суб’єктів за винятком контролю з боку судових органів та органів прокуратури. У ст. 6 цього Закону лише вказано, що такий контроль здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Утім, ці два види контролю за діяльністю Нацгвардії (у контексті правового регулювання та правозастосування) є найбільш складними. Це обумовлено проведенням в Україні чергового етапу реформування судової системи, процеси якого суттєво впливають на функціонування прокуратури.

Перед з’ясуванням контрольних повноважень органів прокуратури за діяльністю Нацгвардії звернемо увагу на термінологічні розбіжності у законодавстві з приводу вживаннях деяких правових категорій. Як зазначалося раніше, у ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» йдеться про «контроль з боку органів прокуратури». Разом з тим, у ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» («Контроль за діяльністю Національної гвардії України та нагляд за додержанням законності в її діяльності») стосовно такої діяльності прокуратури використовується термін «нагляд». Аналогічний термін міститься і в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» («Функції прокуратури») та інших статтях, які розкривають зміст її діяльності. Безумовно це не поодинокий випадок у законодавстві.

Зауважимо, що між вченими з цього приводу існує дискусія. Але більшість авторів, котрі досліджували вказане питання, суттєвих розбіжностей між цими двома термінами не вбачають. Це можна простежити на прикладі праць деяких вітчизняних та російських адміністративістів: Д. М. Бахраха, В. М. Гаращука, С. В. Ківалова, О. А. Панової, М. С. Студенікіної, Х. П. Ярмакі. Так, Д. М. Бахрах стверджує: «аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не проводять або не акцентують на цьому особливої уваги. Це подібні види державної діяльності, хоча між ними і є певні відмінності» [263, с. 15-16]. В. М. Гаращук вважає, що контроль слід відрізняти від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча їм властиві однакові риси [51, с. 76]. З цих висловлювань формується уявлення, що названі правові категорії мають більше спільних рис, ніж відмінностей. М. С. Студенікіна вказує, що суто наглядових органів не існує, бо на практиці елементи нагляду і контролю завжди поєднуються, і намагатися у кожному випадку визначити, де саме закінчується контроль і починається нагляд, досить складно [241, с. 42-43]. В багатьох випадках, на думку Д. М. Бахраха, заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб’єктів влади обмежуються правовими актами, які надають їм можливість здійснювати тільки нагляд. А коли між перевіряючими і тими, кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручання в оперативну діяльність суб’єктів, які не несуть відповідальність за її наслідки [35, с. 40]. О. А. Панова припускає, що необхідність у чіткому розумінні цих понять поступово втрачає силу, що дедалі частіше вони вживаються одне замість одного [133, с. 12]. С. В. Ківалов взагалі припускає, що поняття «контроль» та «нагляд» ще не стали науковими термінами, які вичерпно зображають їх сутність та відмінність [9, с. 177].

Відмітимо, що чимало вітчизняних та зарубіжних нормативно-правових актів вказані терміни вживають як синонімічні. Наприклад, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Це дає підстави вважати, що законодавець не вбачає принципової різниці між цими двома категоріями, і використовує їх у кожному конкретному випадку (у законі) у той чи іншій семантичній формі з урахуванням усталеної традиції мовних зворотів (словосполучень). В наслідок цього у деяких наукових працях сучасних науковців використовується термін «контрольно-наглядова діяльність». Вказаний семантично-правовий прийом є у праці Л. С. Кулинич (це випливає з назви її дисертації: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у державному управлінні» [106, с. 1]) та інших вчених.

Щоб уникати зайвих сумнівів щодо ідентичності термінів «нагляд» (у Законі України «Про Національну гвардію України») та «контроль» (у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави») слід використати згаданий прийом нормативно-семантичної техніки, а саме – викласти абз. 4 ч. 1 ст. 6 останнього з наведених законів у такій редакції: «контролю (нагляду) з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється…». У такому вигляді це буде стосуватися контрольної діяльності прокуратури.

Під контрольно-наглядовою діяльністю органів прокуратури у сфері державного управління вчені пропонують розуміти врегульовану нормами права систему функцій органів прокуратури, спрямованих на забезпечення конституційних прав, свобод та законних інтересів людини у сфері державного управління, оцінку поточної ситуації в частині дотримання державними органами законності при реалізації своїх владних повноважень, недопущення з боку представників державних органів та установ зловживань своїм привілейованим становищем [106, с. 171].

Якщо казати про контрольно-наглядову діяльність прокуратури за функціонуванням Нацгвардії, то на відміну від інших видів контролю (наприклад, ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію») вона має чітко окреслені межі. Зокрема, ч. 2 ст. 24 вказаного Закону визначає, що нагляд за додержанням законів у діяльності Нацгвардії здійснюється прокурором шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Отже, Закон вказує лише на одну з основних функцій прокуратури, які перелічені у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [205].

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» прокурор, здійснюючи такий нагляд, має право: 1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув’язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу; 2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у п. 1, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; 3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії; 4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності; 5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця; 6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув’язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у п. 1; 7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках [205].

Зазначений вид нагляду прокурор здійснює шляхом проведення регулярних перевірок, у зв’язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. У межах реалізації зазначеної функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів. Прокурор зобов’язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув’язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях тримання затриманих або попереднього ув’язнення. Письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях тримання затриманих або попереднього ув’язнення, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов’язковими і підлягають негайному виконанню [205].

Розглянемо яким чином висвітлена вище контрольно-наглядова функція прокуратури може стосуватися діяльності підрозділів Нацгвардії. По-перше, одна з дев’ятнадцяти окреслених у ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» функцій передбачає участь підрозділів Нацгвардії у припиненні групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув’язнення, виконання покарань. У п. 3-1 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону законодавець установлює, що тимчасово до визначення на законодавчому рівні іншого суб’єкта виконання відповідних функцій Нацгвардії продовжує здійснювати: а) конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, до судових установ, перелік яких визначається МВС України, та відповідних установ виконання покарань, попереднього ув’язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, а також охорону їх у залі суду; б) конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі під час їх екстрадиції; в) участь у розшуку, переслідуванні і затриманні осіб, взятих під варту, осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варти [186]. Такі функції виконують окремі підрозділи, які входять до складу Нацгвардії, зокрема: 14-й окремий батальйон (конвойний), в/ч 3054 (м. Дніпропетровськ); 19-й окремий батальйон (конвойний), в/ч 3026 (м. Запоріжжя); 34-й окремий батальйон (конвойний), в/ч 3014 (м. Одеса). Отже, що стосується виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, то з вказаних кримінально-виконавчих відносин слід відокремити заходи (ситуації), які пов’язані з конвоюванням засуджених або затриманих осіб (осіб, які перебувають під вартою), їхнім розшуком (у випадку втечі) та припиненням групових протиправних дій з їхнього боку тощо. Зауважимо, що додержання законів під час здійснення вказаної діяльності підрозділами (військовослужбовцями) Нацгвардії є предметом нагляду з боку прокуратури.

Завдання з конвоювання обвинувачених (підсудних), засуджених до судів військові частини, органи внутрішніх справ виконують на підставі письмових заявок судів і начальників установ попереднього ув'язнення (установ виконання покарань). При цьому кількість конвойованих не повинна перевищувати кількість місць у камерах судів з урахуванням дотримання режиму тримання (п. 18 Інструкції з організації конвоювання та тримання в судах обвинувачених (підсудних), засуджених за вимогою судів [166]). Отже, питання правомірності обмеження волі або примусового тримання під вартою конвойованих осіб не належить до компетенції Нацгвардії. Утім можна уявити ситуацію, коли особу конвоювали без належних підстав. Стосовно діяльності Нацгвардії у цьому процесі (поводження гвардійців з особами щодо яких здійснюється конвоювання, а також їх охорона (під час судових засідань) та під час прийняття участі у розшуку, переслідуванні і затриманні цих осіб, які втекли з-під варти тощо), то це питання залишається під контролем органів прокуратури. Зокрема, слід з’ясовувати правомірність у разі застосовування військовослужбовцями Нацгвардії превентивних та поліцейських заходів примусу, визначених Законом України «Про Національну поліцію» [187]; проведення обшуку осіб, узятих під варту, огляду і вилучення речей, предметів і документів цих осіб. Наприклад, пункти 3-4 та 3-5 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Національну гвардію України» передбачають додаткові підстави та умови застосування військовослужбовцями Нацгвардії під час конвоювання спеціальних засобів (наручників), службових собак та вогнепальної зброї тощо. Як під час конвоювання, так і під час виконання інших покладених функцій у діяльності Нацгвардії забороняється застосування тортур, катувань та інших жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (ч. 2 ст. 3 Закону).

Однак перевіркою законності під час здійснення конвоювання (інших дій, які пов’язані з відбуванням покарань) межі нагляду прокуратури за діяльністю Нацгвардії не обмежується. У Наказі ГПУ від 20.04.2016 р. № 161 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян» серед основних завдань діяльності прокуратури в цьому напрямі наведено нагляд за додержанням законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення. Законодавство України не наділяє посадових осіб та військовослужбовців Нацгвардії правом здійснювати адміністративне провадження. Але Нацгвардія, відповідно до покладених на неї законом завдань і функцій зобов’язана: забезпечувати захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; вживати заходів, спрямованих на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень тощо (відповідно до ст. 12 Закону України «Про Національну гвардію України»). Зважаючи на це, законодавець наділив військовослужбовців Нацгвардії низкою повноважень примусового характеру: 1) правом у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»; 2) затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об’єктів, що охороняються Нацгвардією, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об’єкт, що охороняється Нацгвардією; 3) затримувати, доставляти та/або передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення антитерористичних операцій; 4) затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів; 5) розблоковувати та/або припиняти протиправні дії у разі заблокування органів військового управління, з’єднань, військових частин (підрозділів), навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ Нацгвардії, військових колон, транспорту Нацгвардії, захоплення важливих об’єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо (ст. 13 цього ж Закону). Забезпечення прав людини та перевірка законності таких дій також є сферою діяльності органів прокуратури у межах вказаного у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» виду нагляду.

Враховуючи наукові здобутки Л. С. Кулинич [106, с. 171-172]), під дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян, під час виконання окреслених у законодавстві функцій Нацгвардії, можна розуміти пасивне поводження посадових осіб та військовослужбовців підрозділів Нацгвардії, що полягає в утриманні від здійснення незаконних дій, які потенційно можуть становити загрозу порушення прав і свобод та законних інтересів громадян у сфері охорони правопорядку, державних об’єктів, спеціальних вантажів, виконання військових завдань тощо. Втім багато заходів Нацгвардії, спрямованих на виконання покладених на підрозділ функцій (наприклад, участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру) не обов’язково пов’язані з затриманням або іншим видом обмеження свободи громадян, але втілюються в активних діях, які «конфліктують» з правами і свободами людини. Зокрема, до них можна віднести: перевірку документів у громадян; проведення огляду осіб, транспортних засобів і вантажів під час виконання завдань в районі проведення антитерористичної операції або спеціальної операції, а також на контрольно-пропускних пунктах; використання з наступним відшкодуванням витрат та збитків у порядку, визначеному Кабміном, транспортних засобів фізичних або юридичних осіб для проїзду до місця події, стихійного лиха, супроводження до лікувальних закладів осіб, які потребують термінової медичної допомоги тощо.

Наприклад, враховуючи трагічні події, що відбулися в м. Одеса у травні 2014 року, у 2016 році на День Перемоги керівництво МВС України та Нацполіції вжило достатніх спецзаходів для попередження провокацій та забезпечення правопорядку у цьому місті. Стежити за правопорядком у м. Одеса цього разу були задіяні дві тисячі правоохоронців, в тому числі півтисячі бійців Нацгвардії. В місцях публічного святкування були утворені кордони з правоохоронців та «фільтраційні» пункти. При виникненні в останніх найменших сумнівів громадянам слід було пройти зовнішній огляд та огляд речей. Ще зранку 8 травня, на в’їздах до м. Одеси були встановлені блокпости, де співробітники патрульної поліції та гвардійці перевіряли транспортні засоби, які прямували до міста [254]. Такі дії з боку Нацгвардії мають превентивну мету і лише у виключних випадках пов’язані з обмеженням свободи особи. Тому з урахуванням вичерпного змісту ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» законних підстав для їх включення до кола «інтересів» прокурорської контрольно-наглядової діяльності немає. В іншому випадку це буде суперечити засаді законності у діяльності прокуратури. Зміст законності полягає у здійсненні прокурорами своїх повноважень на підставі додержання Конституції України та чинних на території держави законів у межах своєї компетенції й без втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядних об’єктів [84, с. 56].

Слід зазначити, що підстави та порядок проведення згаданих превентивних дій окреслені у законах та інших нормативно-правових актах. Однак наявність правової регламентації без юридичних гарантій її забезпечення, в тому числі й контролю, не створює завершеного механізму дієвості правової норми. Цю закономірність, так званої «абсолютної реалізації» правового припису (щодо адміністративної відповідальності), було доведено у дослідженні Д. М. Лук’янця [109, с. 139]. Отже, без дієвого контролю, в тому числі з боку прокуратури, у вказаних правовідносинах (застосування військовослужбовцями Нацгвардії превентивних заходів не пов’язаних з обмеженням свободи) також можуть суттєво порушуватися основні права людини: право на недоторканість, вільне пересування тощо. З цього приводу доречно навести деякі висновки з дисертації Л. С. Кулинич, а саме – серед проблем контрольно-наглядової діяльності щодо реалізації прав, свобод та інтересів громадян у сфері державного управління вчена називає: звуження сфери здійснення прокурорами функції нагляду; позбавлення особи права на пряме звернення до органів прокуратури за захистом свої порушених прав та інтересів у сфері державного управління; корумпованість контролюючих органів вищого рівня, що призводить до ухвалення незаконних рішень у справах про поновлення порушених прав та інтересів громадян у державному управлінні [106, с. 173–174].

Утім, вказувати на розширення наглядових повноважень прокуратури за діяльністю Нацгвардії у світлі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [214] є не перспективним. Внесені (на підставі Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [156]) до Конституції України зміни взагалі залишили за прокуратурою лише три основних функції (див. ст. 131-1). Зокрема, з такого переліку вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, зокрема: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

В результаті запропонованих змін органи прокуратури (на думку їх ініціаторів) отримають широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій: підтримання публічного обвинувачення в суді, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

Згідно з п. 9 Перехідних положень Основного закону України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Розмірковувати щодо перспектив пенітенціарної реформи в Україні на сьогодні важко, але позиція окремих науковців (наприклад, Д. В. Ягунова [262, с. 113-116]) дає підстави стверджувати, що зазначені зміни будуть стосуватися переважно кримінально-виконавчого законодавства, структурних змін у структурі Державної пенітенціарної служби України, Міністерства юстиції України, де й очікується створення так званих «в’язничних інспекцій». Утім ніякого відношення до діяльності підрозділів Нацгвардії це вже не буде мати.

Отже, задекларований у ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» контроль (нагляд) з боку прокуратури залишається актуальним, але незабаром, така функція прокуратури за діяльністю Нацгвардії буде здійснюватися виключно у межах кримінально-процесуальних відносин. Це стосуватиметься як зовнішньої (військово-правоохоронної) діяльності Нацгвардії, так і внутрішньої (адміністративно-господарчої). Змін (приведення у відповідність до Конституції та інших прийнятих законів України) вимагатиме лише положення ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України».

Щоб зрозуміти специфіку цього питання наведемо такий приклад. До Тернопільського міськрайонного суду з клопотанням про надання дозволу на проведення позапланової документальної виїзної ревізії в Навчальному центрі Нацгвардії (в/ч 3007 м. Золочева) звернувся військовий прокурор Тернопільського гарнізону. Здавалося б вимоги законодавства (ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [190]) щодо підстав та проведення ревізій органами державного фінансового контролю належать до предмету адміністративно-правового регулювання, однак ініціювання та фактичне проведення ревізії здійснюється за матеріалами кримінального провадження № 42015210220000112 від 29.07.2015 р. за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 367 КК України [252]. Утім подальше дослідження цього питання виходитиме за межі дисертаційного дослідження.

З урахуванням зазначеного особливо загострюється питання щодо так званої «інституційної спроможності» забезпечення прав людини під час діяльності Нацгвардії з боку судових органів та громадських об’єднань.

Судовий контроль також є видом державного контролю. Це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій [95, с. 669].

Враховуючи спрямованість цього дослідження, слід звернути увагу, що діяльність судів загальної юрисдикції, які здійснюють судочинство у цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справах, а також справах про адміністративні правопорушення, у яких стороною виступає Нацгвардія. З урахуванням того, що безпосередньо військовослужбовці Нацгвардії не наділені законом правом складання протоколів та прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення, предметом судового контролю у таких видах провадження може бути поведінка військовослужбовців Нацгвардії, як суб’єктів ймовірних правопорушень. Так, на сьогодні існує значна кількість судових проваджень з приводу розпивання військовослужбовцями пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв (ч. 1 ст. 172-20 КУпАП). Йдеться, наприклад, про матеріали, що надійшли до Вінницького міського суду від в/ч 3008 Нацгвардії про притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовця цієї ж частини [140], а також про матеріали, які надійшли до Красноармійського міськрайонного суду Донецької області про притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовця в/ч 3011 Нацгвардії за ч. 1 ст. 172-20 КУпАП (солдат залишив місце несення служби, поїхав до м. Вугледар, де вживав спиртні напої) [141] та багато інших прикладів із судової практики. До речі, значний відсоток таких справ про адміністративні правопорушення за результатами розгляду (в чому і проявляється судовий контроль за законністю) повертається на доопрацювання через недоліки оформлення відповідних матеріалів. Так, в одній із постанов у справі про адміністративне правопорушення зазначається: «Зміст протоколу не містить відомостей, необхідних для правильного вирішення справи, а саме: не зазначено місця та часу вчинення вище згаданого правопорушення, натомість наявне посилання на відповідний рапорт командира патрульної роти від 15.02.2016 р., що не є місцем та датою вчинення даного правопорушення, оскільки дата складання рапорту та дата вчинення правопорушення – є різними за правовою суттю та змістом юридичними фактами. За таких обставин, з метою забезпечення законності під час здійснення провадження у справі про адміністративні правопорушення, вважаю за необхідне повернути на доопрацювання відповідні матеріали справи про адміністративне правопорушення до військової частини…» [140].

Серед питань судового контролю, як і інших видів контролю можуть бути відносини не лише зовнішньої, але й внутрішньої діяльності Нацгвардії. Серед них поширені справи у спорах, пов’язаних з публічною службою. При цьому багато з них має низку подальших переглядів у вищих судових інстанціях згідно з законодавством. Прикладом може слугувати позов, який надійшов до Запорізького окружного адміністративного суду (відповідачі: командир в/ч 3057 Нацгвардії, командувач Нацгвардії) про визнання незаконним та скасування наказу командувача Нацгвардії від … № 1.. «про притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності»; визнання незаконним та скасування наказу командувача Нацгвардії від … № 7.. о/с, відповідно до якого з позивачем припинено (розірвано) контракт та звільнено з військової служби у запас ЗСУ за підп. «в» п. 1 ч. 8 ст. 26 Закону України «Про військовий обов’язок і військову службу» [251].

Як спосіб забезпечення законності у діяльності Нацгвардії основний зміст судового контролю полягає у правовій оцінці, яку дає суд діям і (або) рішенням, як окремих військовослужбовців, так і посадових осіб підрозділів Нацгвардії. Виходячи зі змісту ст. 14 Закону України «Про Національну гвардію» можна виокремити дві можливі ситуації, які за певних обставин можуть стати предметом судового розгляду: перша з них може бути створена незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу управління Нацгвардії, друга – діями (рішеннями) військовослужбовця(ів) Нацгвардії при здійсненні ними своїх повноважень. У кожному випадку, перше, що має з’ясовувати суд – це межі повноважень кожного з вказаних суб’єктів (з боку Нацгвардії). І на підставі цього – чи мало місце порушення, будь-то: незаконні дії, перевищення повноважень, невиконання дій, які закон включає до обов’язків Нацгвардії тощо. Так, у мотивувальній частині постанови у справі про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185 КУпАП «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського при виконанні ним службових обов’язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв’язку з їх участю в охороні громадського порядку» суд наголосив, що відповідальність особи наступає за злісну непокору не простому розпорядженню або вимозі уповноваженої особи, а законному. Крім того, ця вимога або розпорядження повинні виходити від такої уповноваженої особи у зв’язку з виконанням нею службового обов’язку [142].

Наприклад, начальник територіального управління Нацгвардії в межах своїх повноважень видає накази та розпорядження, організовує і контролює їх виконання; у встановленому порядку здійснює роботу з прийняття на державну службу на посади державних службовців, організовує підготовку, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації, видає накази по особовому складу з питань проходження державної служби (п. 3 та 4 розділу ІІІ Положення про орган військового управління оперативно-територіального об’єднання Нацгвардії). Згідно з п. 3 ст. 17 Закону України «Про Національну гвардію» під час несення служби у складі військової частини (підрозділу, групи) рішення про застосування спеціальних засобів приймає визначена в установленому порядку службова особа, відповідальна за забезпечення громадського порядку, або керівник операції чи командир відповідної військової частини (підрозділу, групи) Нацгвардії. Військовослужбовці, які діють індивідуально, приймають такі рішення самостійно. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то суд вживає відповідні заходи і притягує винних до відповідальності.

До речі, I. В. Гловюк судовий контроль та прокурорський нагляд одночасно включає до так званого процесуального контролю у кримінальному судочинстві [52, с. 369]. Втім, якщо розглядати судовий контроль на міжгалузевому рівні (як вже зазначалося, такий контроль за діяльністю Нацгвардії може здійснюватися у приватноправових та публічно-правових відносинах) наведена точка зору є спірною. Між судовим контролем та прокурорським наглядом (особливо це простежується щодо контролю за діяльністю Нацгвардії) є як спільні риси, так і відмінності.

Цікавою в цьому контексті є публікація В. С. Дороша. Проведене вченим дослідження дозволяє окреслити основні ознаки судового контролю, які можна порівняти з контролем за діяльністю Нацгвардії. По-перше, суб’єктом здійснення такого контролю є система спеціально уповноважених органів – судів. Контроль з боку судових органів є зовнішнім щодо підконтрольних учасників (сторін) провадження. Завдяки цій ознаці судовий контроль набуває об’єктивного характеру, оскільки суди (судді) є незалежними під час здійснення правосуддя від органів інших гілок влади. По-друге, це загальний характер судового контролю. Ця ознака випливає з імперативу доступності для будь-якої особи (фізичної чи юридичної) судового захисту своїх прав та інтересів. У цьому втілюється одна з конституційних гарантій забезпечення прав людини (ст. 55 Конституції України). Кожний громадянин може оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб Нацгвардії. Навіть у випадку введення режиму надзвичайного чи воєнного стану правосуддя (на цій території) здійснюється виключно судами (ст. 31 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»; ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). По-третє, це правовий характер судового контролю. Як свідчить аналіз чинного законодавства, контрольні повноваження судових органів поширюються виключно на правову діяльність органів публічного адміністрування, їх посадових і службових осіб, що пов’язана з прийняттям чи застосуванням правових норм у галузі державного управління. (Зокрема, судово-контрольні повноваження при цьому спрямовані не на регулювання повсякденної службово-бойової діяльності підрозділів Нацгвардії, а на перевірку законності їх діяльності, тобто її відповідність чинному законодавству). По-четверте, особливий порядок виконання судового контролю. Йдеться про чітко регламентовану процедурну форму його здійснення. Такий контроль здійснюється за спеціально встановленими процесуальними правилами, з дотриманням сталої процедури та форми, що забезпечує сторонам формальну (процесуальну) рівність. Саме за цією ознакою судовий контроль відрізняється від відомчого контролю, а також від прокурорського нагляду, процесуальний порядок проведення яких не має уніфікованого характеру. По-п’яте, це пасивний характер судового контролю. Здебільшого ініціаторами судового контролю виступають не самі судові органи, а інші, особисто зацікавлені, суб’єкти правовідносин. Відсутність судової ініціативи під час проведення судового контролю, що зумовлено характером функціонування судової влади, відрізняє його від контрольної діяльності інших органів державної влади (наприклад, прокуратури, Інспекції з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України), контрольна діяльність яких є повсякденною та систематичною. По-шосте, це альтернативність судового контролю. Судовий контроль, виконуючи функції соціального управління, не є його обов’язковою функціональною стадією, оскільки виступає лише додатковою гарантією забезпечення законності в діяльності суб’єктів публічного управління. Так, звернення до суду з метою захисту суб’єктивних прав і свобод – це не обов’язок, а право учасників суспільних відносин. Фізичні та юридичні особи самостійно, на власний розсуд вирішують питання, скористатись їм чи ні механізмом судового контролю, або ж відмовитись від права на оскарження взагалі. По-сьоме, здійснення судового контролю закінчується правовим результатом, тобто прийняттям рішення про усунення порушення законності або ж про відмову в задоволенні вимог при їх необґрунтованості, тобто ухвалюється рішення, що ліквідує обставини, які стали приводом для проведення контрольної перевірки. За цією ознакою судовий контроль також відрізняється від прокурорського нагляду, у результаті здійснення якого ухвалюється проміжне рішення. Суд, навпаки, приймає остаточне рішення у справі, яке має загальнообов’язковий характер [69, с. 160–161].

В. К. Колпаков слушно підкреслює, що результати контрольної діяльності суд відображає в: 1) окремих ухвалах, які постановляються щодо конкретних справ; 2) поданнях, у яких, на відміну від окремих ухвал, узагальнюються типові порушення законності, умови і причини, які сприяють їх проявам [95, с. 670]. Як зауважують В. О. Глушков, В. І. Василинчук та інші науковці, фактично це спосіб, в який суд при розгляді конкретного питання, конкретної справи має можливість реагувати на ті порушення, що допускаються у сфері здійснення владних повноважень, і відповідним чином корегувати правовідносини [53, с. 41]. Під час розгляду справ, у яких однією зі сторін є орган державного управління, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону та приймає відповідне рішення у справі, яке може змінити чи скасувати управлінське рішення (акт управління), тобто фактично втручаючись в управлінську сферу діяльності державного органу. Як приклад, В. М. Гаращук наводить справи про незаконне звільнення (коли суд поновлює позивача на роботі). Такий приклад із судової практики у спорах, пов’язаних з публічною службою вже наводився у роботі. На думку науковця, має місце пряма (безпосередня) форма втручання суду в діяльність органу державного управління. При розгляді справ щодо правопорушень (як правило кримінальних), поряд з вирішенням питання про винуватість особи та її відповідальність, суд перевіряє законність дій державних органів, посадових осіб, громадян, які фігурують у справі. Якщо суд встановить порушення закону він постановляє окрему ухвалу. Отже, суд повідомляє про необхідність вжиття заходів щодо їх усунення та недопущення у майбутньому. Однак у такому випадку суд покладає обов’язок прийняти управлінське рішення щодо виправлення ситуації на посадових осіб цього органу [2, с. 269–270]. У цьому полягає непрямий (опосередкований) контролюючий вплив суду на діяльність підконтрольних об’єктів.

Дискусійним є також питання щодо додаткових гарантії забезпечення законності у діяльності Нацгвардії та судового захисту особового складу Нацгвардії.

Слід також звернути увагу на «дозвільну» форму, в яку втілюється судовий контроль. Тобто прийняття певного рішення (дозвіл або заборона на проведення певних дій, що суттєво впливає на основні права та обов’язки людини) законодавець відносить до виключної компетенції судових органів. Найхарактерніші приклади містить кримінальне процесуальне законодавство, зокрема це застосування заходів забезпечення кримінального провадження або проведення певних слідчих дій (обшук) на підставі ухвали слідчого судді. Клопотання про застосування (проведення) таких заходів (дій) подається слідчим або прокурором до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування (ст. 132, 234 Кримінального процесуального кодексу України тощо). Втім, адміністративно-правові відносини також у деяких випадках вимагають попереднього ухвалення (дозволу або обмеження) суду. Такий вже наводився у цьому підрозділі щодо проведення позапланових ревізій (ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»). Подібними до вказаних правовідносин слід вважати вимогу законодавства (ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України [91]) щодо обов’язковості звернення суб’єктів владних повноважень до суду з позовом про обмеження реалізації права на мирні зібрання (в інтересах національної безпеки та громадського порядку).

Варто звернути увагу на певну особливість діяльності Нацгвардії, а саме – законодавець для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку дозволяє застосовувати гвардійцям лише спеціальні засоби, і то у випадках, якщо інші форми попереднього впливу на правопорушників не дали бажаних результатів (див. п. 7 ст. 17 Закону України «Про Національну гвардію»). Застосування озброєння та бойової техніки задля досягнення вказаної цілі згідно зі ст. 19 вказаного Закону не дозволяється.

Необхідно також підкреслити, що право застосовувати озброєння та бойову техніку правоохоронними органами передбачено лише у Законі України «Про Національну гвардію». До речі, положення п. 9 ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію»[187] водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби (на відміну від Закону України «Про Національну гвардію») відносить до спеціальних засобів та передбачає їх застосування для: а) припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень; б) відбиття групового нападу, що загрожує життю та здоров’ю людей; в) примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського зупинитися. Однак поняття «озброєння» та «бойова техніка» включають набір військового інструментарію, призначеного для ведення бойових дій.

Тому законодавець у більшості випадків серед підстав застосування озброєння та бойової техніки у ст. 19 Закону України «Про Національну гвардію» передбачає здійснення таких заходів в умовах дії правового режиму воєнного або надзвичайного стану, у районі проведення антитерористичної операції чи спеціальної операції із знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України. Наказ МВС України від 10.11.2014 р. № 1199 «Про затвердження норм належності матеріально-технічних ресурсів для органів та підрозділів внутрішніх справ» також звертає увагу на винятковість застосування озброєння, боєприпасів, спеціальних засобів та майна військового і спеціального призначення (наприклад, 5,56 мм штурмова гвинтівка «Форт» або ручні гранати наступальні РГН або РГД-5 і т. ін.) – для особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ, що залучаються до спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення злочинних діянь, які здійснюються з терористичною метою. Отже, застосування саме озброєння та бойової техніки особовим складом Нацгвардії в умовах протистояння груповим порушенням громадського порядку та припинення масових заворушень в мирний час фактично виходить за межі чинного законодавства.

Наведемо ще один приклад нещодавніх подій в Україні. Так, 31 серпня 2015 р., в Києві майже відбувались бойові дії. «Під Верховною Радою молоді нацгвардійці стримували знавіснілих супротивників змін до Конституції щодо децентралізації влади. Багатотисячний натовп від самого ранку був агресивно налаштованим, але в один момент вибух гранати змінив все на «до» і «після». З натовпу «подарунок» прилетів просто під ноги бійцям Нацгвардії, які взагалі не застосовували ніяких силових дій, стоячи в оточенні будівлі парламенту» [79]. Як наслідок, 4 військовослужбовця Нацгвардії загинуло, 30 – було поранено, отримали поранення ще 122 цивільних особи. Фактична бездіяльність (лише заходи стримування та використання спеціальних засобів особистого захисту особового складу Нацгвардії) призвела до трагічних наслідків. Крім того, можна згадати й інші трагічні приклади, зокрема у м. Харкові, м. Одесі, де ситуація з масових заворушень та порушень громадського порядку могла перетворитися у спроби захоплення державних органів влади, порушення територіальної цілісності та єдності країни.

Таким чином, у подібних ситуаціях, якщо виникають обставини, котрі загрожують публічній безпеці, життю, здоров’ю громадян, а також військовослужбовців Нацгвардії у мирний час, слід бути готовими для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку шляхом більш радикальних заходів. Сам факт наявності (розгортання) бойової техніки у місцях, де відбуваються вказані соціальні конфлікти, попереджувальне застосування окремих видів озброєння справлятиме превентивний та стримуючий ефект для натовпу. Однак такі ситуації мають бути винятковими та спрямованими на гарантування прав громадян від провладного свавілля. Тому рішення про розгортання бойової техніки та оснащення військовослужбовців Нацгвардії озброєнням (відповідно до норм належності), «можливість» їх застосування має приймати суд за зверненням відповідного керівництва підрозділів Нацгвардії. Лише за умови отримання позитивного рішення суду керівництво вправі віддати остаточний наказ про застосування озброєння та бойової техніки залежно від розвитку оперативної обстановки. Таке звернення має розглядатися судом невідкладно з моменту надходження [245, с. 137].

Тому слід доповнити ст. 15 та 19 Закону України «Про Національну гвардію» новими пунктами такого змісту:

– Умови застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, озброєння та бойової техніки військовослужбовцями Національної гвардії України (ст. 15):

«6. Для отримання рішення суду про застосування озброєння та розгортання (з подальшим використанням) бойової техніки для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку у мирний час командування підрозділу Нацгвардії звертається до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого мають місце ознаки початку масових заворушень або групових порушень громадського порядку. Остаточний наказ про застосування, а також припинення застосування озброєння та бойової техніки особовим складом Нацгвардії надає відповідальна за проведення спеціальних заходів особа залежно від розвитку оперативної обстановки. Озброєння та бойова техніка у мирний час має бути застосована з урахуванням того, щоб її вплив мав переважно превентивний характер, та завдавав мінімально припустиму шкоду майну, здоров’ю та життю фізичних чи юридичних осіб» [33, c. 128].

– Озброєння та бойова техніка військовослужбовцями Національної гвардії України застосовується для (ч. 1 ст. 19 Закону):

«11) припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку у мирний час лише на основі рішення суду за наявності підстав вважати, що може бути створена ситуація, яка загрожуватиме національній безпеці та публічному порядку, життю та здоров’ю людей».

Таким чином, запропоновані зміни до законодавства розраховані на створення додаткових умов для ефективної діяльності підрозділів Нацгвардії при виконанні покладених на формування завдань, та покликані гарантувати належний контроль з боку судових органів за їх реалізацією [33, c. 128–129].

**2.4. Громадський контроль за діяльністю Національної гвардії України**

У роботі вже розглядалися різні види здійснення державного контролю за діяльністю Нацгвардії. Види цього контролю здійснюють ті гілки влади (з урахуванням конституційно закріплених засад її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також прокуратуру, яка не входить до жодної з цих гілок, але є державним наглядовим органом), які існують в Україні та відображають особливості реалізації владних повноважень цих структур. Втім, не зважаючи на певні важелі умовних противаг та законних «стримувань» (наявність яких має сприяти підвищенню ефективності та об’єктивності здійснення загального контролюючого впливу, виключенню дублювання функцій) механізм реалізації таких видів контролю має державний характер, і, у багатьох випадках, полягає в примусовому виконанні прийнятих в результаті контрольно-наглядової діяльності рішень, з накладенням юридичних санкцій. Але зазначене не слід вважати негативним чинником, адже такий характер державного контролю забезпечує його дієвість. Негативним фактором може стати тотальна монополізація контрольних повноважень лише у межах публічної влади, без залучення до цієї діяльності громадськості.

Як зазначає М. П. Бублій, через цілком об’єктивні причини державні службовці часто зловживають владними повноваженнями і реалізація своїх інтересів на шкоду суспільним, що підтверджує її неготовність ділитися владою. Така негативна тенденція веде до зміни сутності і соціального призначення держави, тому для її подолання потрібно обмеження влади, тобто контроль [39, с. 3–4]. Йдеться про недержавний, а саме громадський контроль.

Доречно згадати про взаємозалежність категорій «громадський контроль» та «громадянське суспільство» у їх соціологічно-правовому вимірі. З цього приводу О. І. Косілова підкреслює, що у демократичній державі громадянське суспільство здатне виконувати ряд важливих функцій. Зокрема, функції громадського контролю, легітимації політичної влади, протидії авторитарним тенденціям, політичної адаптації, компенсаторну, правозахисну, політико-правову, які реалізуються за допомогою його інститутів – політичних партій, неурядових громадських об’єднань, громадських рухів, недержавних засобів масової інформації [101, с. 8–9].

В теорії державного управління та адміністративного права питанням громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації приділено достатньо багато уваги. Слід зазначити, що майже кожний підручник з адміністративного права (наприклад, за редакцією В. К. Колпакова [95, с. 674–675], Ю. П. Битяка [2, с. 273–274], С. Г. Стеценка [240, с. 213–214] та ін.) містить розділ, який розкриває загальні риси цього виду контролю. Крім того, громадський контроль є предметом наукового пошуку багатьох вчених, зокрема: М. П. Бублія, А. І. Буханевича, С. Ф. Денисюка, К. А. Добровіцької, Є. Ю. Захарова, М. М. Іжи, О. І. Косілової, А. С. Крупни, О. В. Кузьменко, Т. В. Налівайка, О. Ю. Полторакова, О. В. Радченка, І. О. Сквірського, Ю. О. Тихомирова.

Більшість науковців розглядають громадський контроль як вид соціального контролю, розкриваючи, таким чином, його особливі риси і значення для громадськості. М. М. Іжа та О. В. Радченко зазначають, що громадський контроль (як вид соціального контролю) є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь в державному управлінні, ~~у~~ вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [86, с. 74]. Т. В. Налівайко при цьому зауважує, що за співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв’язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний [118, с. 10]. С. Ф. Денисюк до зазначеного додає, що він (громадський контроль) сприяє реальній появі тих ознак правової держави, корті припускають рівність особи і державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення. Громадський контроль являє собою засіб саморегуляції громадської життєдіяльності, що за допомогою прийнятих у суспільстві соціальних цінностей і норм забезпечує упорядковане формування всіх його компонентів [64, с. 102]. Як підсумовує І. І. Сибіга, (такий висновок ним було зроблено на підставі аналізу публікації В. В. Латишевої [108, с. 80]) все це дає уявлення про громадський контроль у широкому розумінні [228, с. 247].

З багатьох наявних в теорії права понять громадського контролю найсуттєвішими є ті, які в основу своїх визначень покладають громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об’єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм, коригування виявлених відхилень. Зокрема, таку гіпотезу у понятті «громадський контроль» науково обґрунтовують О. Ю. Полтораков [138], К. А. Добровіцька [67, с. 304], М. П. Бублій [39, с. 5]. І. І. Сибіга вказує, що така інтерпретація є визначенням змістовності громадського контролю у більш вузькому значенні [228, с. 247].

Публічний (громадський) контроль за діяльністю влади є більш потужним та ефективним, ніж проста участь громадськості у творенні публічної політики. Завдяки такому контролю органи державної влади та місцевого самоврядування досягають необхідної довіри та розуміння доцільності прийнятих ними управлінських рішень. Саме ці два критерії виступають визначальними при встановленні рівня ефективності взаємодії громадськості та органів державної влади [40, с. 33–34] Щодо реальної участі громадськості у творенні державної політики, то вона базується на досягненні партнерства, що, у свою чергу, дає змогу громадянам досягати компромісу з тими, хто традиційно контролює процес реалізації державно-управлінських рішень [22, с. 34–35].

Громадський контроль як соціально-правове явище має низку загальних властивостей, характерних для більшості різноманітних правовідносин. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що громадський контроль як засіб забезпечення законності діяльності виконавчо-розпорядчих органів істотно відрізняється від усіх інших видів контрою. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [96, с. 532]. Схожу позицію займає В. М. Гаращук. При цьому вчений зауважує, що окремі громадські утворення мають не повні (усічені), втім досить істотні контрольні повноваження, які наближають їх до державних органів, що здійснюють контрольні повноваження і, перш за все, до органів адміністративної юрисдикції [2, с. 252]. Вважаємо, що у цьому випадку науковець має на увазі громадських інспекторів у сфері охорони довкілля (ст. 36 Закону України від 25.06.1991 р. № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища»), благоустрою населених пунктів (ст. 41 Закону України від 06.09.2005 р. № 2807-IV «Про благоустрій населених пунктів») тощо, які уповноважені проводити перевірки і складати протоколи про порушення законодавства у вказаних сферах державного управління і подавати їх відповідним органам державного контролю у цих сферах або правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності. Втім, такі утворення мають місце далеко не у всіх сферах державного управління. У більшості ж випадків коригуюча функція суб’єктів громадського контролю може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до «громадської думки» [39, с. 5].

Цілі громадського контролю спрямовані на те, щоб: а) привернути увагу органів влади та громадськості до значущої проблеми, і стимулювати її вирішення; б) усунути зловживання, порушення законодавства; в) контролювати дотримання прав людини; в) підвищити якість послуги, якість роботи чиновників тощо [60, с. 18]. Для досягнення зазначених цілей істотне значення має чітке визначення завдань органів контролю. Так, М. П. Бублій до основних завдань громадського контролю за діяльністю державних органів відносить: 1) контроль за дотриманням нормативних приписів державними органами; 2) контроль за відповідністю законам правових актів, що видаються державними органами; 3) контроль доцільності управлінських рішень щодо організації та здійснення діяльності державними органами; 4) контроль за дотриманням встановлених для державних органів заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним і доброякісним виконанням державними органами покладених на них обов’язків; 5) контроль за підбором, розстановкою, підвищенням кваліфікації кадрового складу державних органів; 6) контроль за дотриманням прав і свобод, охоронюваних законом інтересів громадян; 7) контроль за раціональним розподілом та використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотриманням режиму економії [39, с. 6–7].

Центральними елементами інституту громадського контролю є форми та процедури його здійснення, оскільки саме в них знаходить свій прояв увесь його потенціал. Як слушно зауважує І. О. Сквірський: «За відсутності достатньої кількості форм громадського контролю та досконалих процедур його здійснення згаданий інститут неминуче перетвориться на правову фікцію» [232, с. 222]. Серед форм здійснення громадського контролю науковці називають соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проектів, публікації в пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [70, с. 114]; [105, с. 5]; І. І. Сибіга до механізму здійснення громадського контролю також включає організацію громадських акцій [228, с. 247] (що, за умови організації та проведення таких акцій у передбачений законом спосіб, відповідає конституційним правам людини та засадам демократичної держави). І. О. Сквірський використовує термін «масові зібрання» [232, с. 225].

Перелік форм громадського контролю та різноманітність їх проявів може бути достатньо широкими. Як підкреслює І. О. Сквірський, зважаючи на те, що основним суб’єктом такого контролю є громадяни – всі їх можливі дії або рішення щодо суб’єктів публічного управління можуть здійснюватися виключно в межах формули «дозволено все, що не заборонено законом». Науковець виділяє загальні, спеціальні та опосередковані форми громадського контролю. До загальних форм громадського контролю він відносить звернення, запити громадян про отримання публічної інформації та масові зібрання. На думку автора прикладом спеціальних форм є наводить набуття членства у громадській організації або включення приватної особи до складу громадської ради чи спостережної комісії тощо. Що ж до опосередкованих форм громадського контролю, вони здійснюються за ініціативою не приватних осіб, а суб’єктів публічного управління (звітування керівників чи уповноважених представників публічної адміністрації про результати роботи, прес-конференції, повідомлення в засобах масової інформації тощо). Їх особливість полягає в тому, що хоча вони й слугують реалізації мети та завдань громадського контролю, однак застосовуються на підставі власного рішення суб’єкта публічного управління [232, с. 224–225].

В контексті з’ясування форм та процедур здійснення громадського контролю за діяльністю Нацгвардії науковий та практичний інтерес становить характер відносин, що підлягають контролюванню та межі його здійснення.

С. Ф. Денисюк з приводу громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів зазначає, що такий контроль охоплює всі без винятку напрями діяльності правоохоронних органів [64, с. 103]. І. О. Сквірський вважає, що на дії (рішення) приватних осіб (під час здійснення ними громадського контролю) суб’єкти публічного управління можуть реагувати лише в межах закріпленої за ними компетенції, яка фактично й обмежує дію принципу «дозволено все, що не заборонено законом» [232, с. 224]. Цікавим є висловлення І. І. Сибіги, який, досліджуючи форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень підкреслює, що ефективність такого впливу істотно різниться залежно від ступеня проблем, з якими мають справу громадські організації. Так, на проблеми загального характеру, такі як захист прав людини, ядерна зброя або національна безпека, важко, а інколи і неможливо вплинути неурядовим організаціям, навіть у демократичних країнах. Ці проблеми потребують більше часу, матеріальних та людських ресурсів для їх розв’язання. Внаслідок їх глобального характеру досить важко визначити, які саме потреби слід задовольняти на даному етапі та в чому полягають складності. Водночас у локальних питаннях, вирішення яких не потребує багато грошей та інших ресурсів і не становить безпосередньо загрозу суспільним (демократичним цінностям) правам неурядовим організаціям набагато легше вийти на продуктивний діалог з органами державної влади [228, с. 247–248].

Враховуючи наведені думки двох останніх дослідників, а також характер завдань діяльності Нацгвардії вважаємо, що «дозволеність» реалізації будь-яких форм громадського контролю має обмежуватися конституційно окресленими положеннями: «…для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення… інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей» (ст. 36 Конституції України) [99]. Закон України «Про основи національної безпеки України» містить визначення терміну «воєнна організація держави» – це сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз (ст. 1) [188]. Отже, межі здійснення контролюючого впливу з боку громадськості на діяльність військових формувань (до яких належить Нацгвардія) чітко окреслюються законом. Термін «демократичний цивільний…» вказує, що цей контроль не повинен втручатися у сферу службово-бойової діяльності таких формувань. Законодавець цивільно-військові відносини визначає як сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони (ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»).

Таким чином, певні громадські (політичні) сили під приводом реалізації права здійснення громадського контролю не можуть давати оцінку доцільності охорони підрозділами Нацгвардії тих чи інших ядерних об’єктів, органів державної влади, дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, чи оголошувати неправомірними заходи особового складу щодо розблокування державних об’єктів (наприклад доріг державного значення) від учасників мітингу тощо. Опосередковано на це вказують і деякі міркування А. С. Крупника, який наголошує, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов’язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб і інтересів населення [105, с. 3]. Цей перелік інтересів громадськості слід доповнити ще питаннями дотримання законності з боку посадовців та особового складу підрозділів Нацгвардії, виконання ними антикорупційного законодавства тощо.

Слід звернути увагу на той факт, що тема «громадського контролю» у правовій науці не позбавлена низки протиріч та спірних питань. І ці дискусії ведуться поміж вченими, наприклад щодо кола суб’єктів громадського контролю. У своєму дослідженні Є. Ю. Захаров робить висновок, що суб’єкти громадського контролю визначаються по-різному. Одні теоретики розширюють коло суб’єктів і розглядають парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновид громадського контролю. Інші звужують коло суб’єктів до громадян та їх об’єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають в державі. Останній варіант суб’єктів автор об’єднує в понятті «громадянське суспільство» [105]. Підтвердженням цього є позиція О. Б. Зеленцова, який вважає, що громадський контроль здійснюється з боку парламенту і місцевих виборних органів, народу, політичних партій (правлячих і опозиційних) та об’єднань громадян, засобів масової інформації і громадської думки [80, с. 8–64]. На думку В. К. Колпакова, суб’єктами громадського контролю є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни [95, с. 674]. С. Г. Стеценко, надаючи визначення громадського контролю вказує, що він здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами, але потім, деталізуючи особливості здійснення такого контролю окремими суб’єктами, чомусь починає викладення матеріалу з органів місцевого самоврядування та реалізації ними функцій громадського контролю [240, с. 213].

Слід проаналізувати зміст ст. 87 розділу VІІІ Закону України «Про Національну поліцію»[187] («Громадський контроль поліції»), яка передбачає прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (таке рішення приймається та контролюється місцевими радами), та ст. 88, яка навіть у своїй назві «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування» чітко вказує на суб’єкта такого контролю – орган місцевого самоврядування. Отже, законодавець створює невизначеність у питанні персоналізації кола учасників громадського контролю. При цьому слід зазначити, що наведений Закон є продуктом сучасних докорінних реформ, що провадяться в Україні.

І. О. Сквірський у неоднаковому визначенні кола суб’єктів громадського контролю вбачає суттєву проблему, адже така ознака, як суб’єкти здійснення контролю є визначальною для встановлення дійсних розмірів цього соціального явища [232, с. 39]. Зазначеним вченим робиться слушний висновок, що характерною рисою громадського контролю є здійснення його як окремими приватними особами, так і громадськими об’єднаннями, які є організаційно та функціонально незалежними від суб’єктів публічного управління. І. О. Сквірський також обґрунтовує неможливість відносити до суб’єктів громадського контролю парламенту, органи місцевого самоврядування, політичні партії, представлених у владі, громадських інспекторів, адвокатів [232, с. 328–329]. Вбачається, що слід підтримати таку позицію науковця, адже вчені, які відносять органи місцевого самоврядування до суб’єктів громадського контролю, не враховують, що обсяг їх повноважень є значно більшим ніж у «звичайного» суб’єкта громадського контролю. Яскравим прикладом тому є ч. 12 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію»[187], де зазначено: «У разі якщо при повторному розгляді за рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції проголосувало не менше трьох четвертей від складу відповідної місцевої ради, таке рішення вважається остаточним і підлягає обов’язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття» [186]. Разом з цим, як наголошує Ю. П. Битяк, відсутність права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об’єктів (органів публічного адміністрування) є основною характеристикою ознак громадського контролю [11, с. 224].

Якщо звернути увагу на правове регулювання діяльності Нацгвардії, в тому ж числі й здійснення контролю за її функціонуванням, то Закон України «Про Національну гвардію» не містить окремого розділу, який би регламентував зміст громадського контролю за Нацгвардією, втім згадує про цивільний демократичний контроль. Закон України, який закріплює зазначені правовідносини чітко відмежовує окремими розділами види, а відповідно й суб’єктів контролю. При цьому контроль, здійснюваний органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, охоплює розділ ІV, а громадський контроль – розділ V. Проаналізувавши положення ст. 18 та 19 розділу V можна зробити висновок, що основними суб’єктами здійснення громадського контролю є: громадяни, громадські організації, засоби масової інформації (далі – ЗМІ).

У ст. 18 вказаного Закону зазначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади та особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян». ЗМІ, висвітлюючи проблеми у сфері національної безпеки і оборони, боротьби зі злочинністю, на основі об’єктивної інформації про службу, життя і побут військовослужбовців, процеси, що відбуваються в армійському середовищі, формують громадську думку, сприяють підвищенню престижу служби захисників Вітчизни, зміцненню довіри суспільства до ЗСУ, інших складових частин Воєнної організації держави, правоохоронних органів (ст. 19 Закону). М. М. Іжа та О. В. Радченко «мас-медіа» називають структурним елементом громадянського контролю [86, с. 76].

Розглянувши загальні риси громадського (публічного) контролю як правового явища, слід з’ясувати особливості його здійснення вказаними вище суб’єктами за діяльністю Нацгвардії. С. Ф. Денисюк визначив, що громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку є перевірка (спостереження, нагляд) за додержанням правоохоронними органами та їх посадовими особами чинного законодавства та підзаконних актів у сфері охорони громадського порядку, який здійснюється недержавними суб’єктами (як індивідуальними, так і колективними) і які не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів, а їх рішення здебільшого мають рекомендаційний та профілактичний характер. До речі, до кола суб’єктів такого контролю С. Ф. Денисюк відносить: а) правозахисні громадські організації; б) громадські ради при правоохоронних органах; в) ЗМІ; г) громадян [63, с. 352].

Основним та визначальним суб’єктом у цьому ланцюгу, безумовно, є фізична особа. У проекті Закону України «Про публічний контроль» наголошується, що суб’єктом публічного контролю є «повнолітні повноправні члени територіальної громади, які відповідно до вимог цього Закону мають право здійснювати публічний контроль». При цьому під публічним контролем автори законопроекту розуміють фактично ті відносини, які до цього часу як у наукових працях, так і в нормативно-правових актах охоплювалися терміном «громадський контроль» [207].

Основоположні права громадян на участь у громадському контролі закріплені в Конституції України. Це статті 36, 38–40 Основного Закону, які закріплюють: право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів; право брати участь в управлінні державними справами…; право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк тощо. Разом з тим, С. Ф. Денисюк участь громадян, як суб’єктів громадського контролю у забезпеченні законності діяльності правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку чомусь обмежує лише правом на звернення [63, с. 352]. Деякі автори (наприклад, А. С. Крупник, І. О. Сквірський) наголошують, що фізичні особи, беручи участь у здійсненні громадського контролю, можуть діяти як індивідуально, так і спільно, що, відповідно, дозволяє поділити всіх фізичних осіб на неорганізовану (окремі фізичні особи) та організовану (фізичні особи, які беруть участь у мирному зібранні, ініціативна група тощо) громадськість [105, с. 3–4; 232, с. 200].

Громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, гарантується відповідно до законодавства і їх Статутів можливість:

– запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, що належать до Воєнної організації держави, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності військових формувань, правоохоронної діяльності;

– проводити наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби зі злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

– проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування під час реформування складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;

– брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності Воєнної організації та правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей;

– знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців;

– через суб’єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їх сімей.

У наведеному переліку можливостей громадських організацій щодо здійснення громадського контролю за діяльністю Нацгвардії привертає увагу наявність (в одному з пунктів ч. 2 ст. 19 Закону) колізії норм права. Так, Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» право отримувати в установленому порядку від органів військового управління інформацію обмежує лише за умови, якщо вона містить державну таємницю. Разом з тим, спеціальний нормативно-правовий акт, який регламентує відповідні правовідносини – Закон України «Про доступ до публічної інформації» [162] до публічної інформації з обмеженим доступом включає 1) конфіденційну інформацію; 2) таємну інформацію; 3) службову інформацію. Якщо ж перший вид інформації не стосується діяльності суб’єктів владних повноважень, то два останніх види обмеженої інформації має саме пряме відношення до службово-бойового напряму діяльності Нацгвардії.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю. У свою чергу, до службової Закон відносить інформацію, що: 1) міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов’язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Закон встановлює виняткові умови доступу до документів, які містять вказані види інформації. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше, або якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Отже, законодавець розмежовує зміст та режими доступу (обмеження в доступі) до таких видів публічної інформації.

Якщо перший із наведених законів не обмежує права отримання громадянами та (або) громадськими організаціями службової інформації (оскільки не згадує про неї як виняток), то другий нормативно-правовий акт можливість оприлюднення такої інформації ставить у виняткову залежність від рішення суб’єкта владних повноважень – розпорядника цієї інформації. Безумовно, що така непослідовність законодавця може бути підставою для судового оскарження громадськими організаціями або громадянами своїх нібито порушених «законних» прав.

З метою усунення такого «дуалізму» в законодавстві пропонуємо внести доповнення до абз. 1 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та викласти його у такій редакції: «запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, що належать до Воєнної організації держави, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці, або не відноситься до службової інформації (з грифом «для службового користування») з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронної діяльності».

Іншим активним суб’єктом громадського контролю за діяльністю Нацгвардії слід назвати ЗМІ (мас-медіа). Правові засади діяльності журналістів визначені Конституцією України, законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про телебачення і радіомовлення», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» та іншими нормативно-правовими актами. Щодо діяльності Нацгвардії форми здійснення такого контролю окреслює Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Згідно зі ст. 20 Закону ЗМІ:

– у встановленому порядку можуть запитувати та безоплатно отримувати від органів військового управління, інших органів державної влади, організацій, підприємств і установ, які належать до Воєнної організації держави, правоохоронних органів, відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхньої компетенції. Керівники відповідних органів, установ, підприємств і організацій зобов’язані безперешкодно надавати таку інформацію;

– поширюють отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці;

– публікують офіційні відповіді органів державної влади та військового управління на матеріали, що були оприлюднені раніше.

Одним із критеріїв ефективності функціонування ЗМІ є формування громадської думки у сфері діяльності Нацгвардії. Громадська думка – форма масової свідомості, в якій явно чи приховано виявляється ставлення різних груп людей (яка є сукупністю багатьох індивідуальних думок) до подій і процесів реального життя, які зачіпають їх інтереси та потреби. Громадська думка виражається публічно і впливає (більш чи менш) на функціонування суспільства та на погляди, поведінку і діяльність окремих членів відповідної спільноти [248, с. 102]. Визначальним аспектом у цьому питанні є процес формування та діяльності так званих «незалежних ЗМІ».

З цього приводу слушною є думка О. М. Сахань, яка переконана, що вплив на суспільство, який здійснюють ЗМІ, може мати як позитивні, так і негативні, деструктивні тенденції. У ситуації, коли ЗМІ є вільними, їх негативний та позитивний вплив на суспільство знаходиться на однаковому рівні. Але коли ЗМІ контролюються, їх роль у суспільстві є двоякою: вони працюють за стандартами, які нав’язуються владою, зацікавленими групами, бізнес-структурами, і ці стандарти не завжди відповідають правовим та моральним нормам, а суспільство залишається в певному інформаційному вакуумі, який характеризується відсутністю об’єктивної інформації, насаджуванням певних настанов, не завжди правдивих, спрямованих проти когось або чогось [227, с. 143]. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про інформацію» забороняється цензура, тобто будь-яка вимога, яка спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, яка передбачає узгодження інформації про її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації [180].

На сьогодні Україна потребує кардинальних змін у багатьох сферах і участь громадськості в управлінні (у передбачених законами межах) Нацгвардією не виняток.

Є. Ю. Захаров зауважує, що українці свій вплив на владу оцінюють більше, ніж критично. Це, на думку вченого, свідчить про вкрай низьку ефективність існуючих форм і засобів громадського контролю [78]. Втім, як вважає М. С. Ковтун, громадський контроль є технологією яка вигідна як владі так і громадянському суспільству тому що вона сприяє підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади [90, с. 114]. О. О. Маштакова слушно зазначає, що завдання громадського контролю як форми впливу неурядових організацій на рішення органів державної влади в країнах з демократичним режимом не може обмежуватися тільки оцінкою діяльності останньої. Подібна ситуація, на її думку, характерна і для держав з авторитарним режимом політичного правління (Білорусь) або в країнах з «формальною демократією» (Росія). Тому завдання громадського контролю полягає не лише в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб’єктів за межами законності й правопорядку, але й попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [112, с. 29].

Враховуючи наведені позиції науковців, вважаємо, що передбачений у законах механізм громадського контролю за діяльністю Нацгвардії слід доповнити такими формами, як звітування командуванням про діяльність їх підрозділів та залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність особового складу Нацгвардії. Ці форми мають місце у діяльності Нацполіції. У ст. 20 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» міститься така норма: «З метою систематичного інформування громадськості про діяльність Воєнної організації держави і правоохоронних органів, наявні проблеми в цій сфері та їх вирішення відповідні органи державної влади та військового управління періодично, заздалегідь оприлюдненим розкладом, проводять прес-конференції, вміщують на веб-сторінках Інтернету і оновлюють відповідні матеріали. З цією ж метою періодично – раз на рік – видається «Біла книга» про діяльність Збройних Сил України». Вважаємо, що, приведена норма Закону є недосконалою.

По-перше, з її формулювання виходить, що вона має рекомендаційний характер для командування військового формування, правоохоронних органів. Утім, якщо стосовно діяльності підрозділів поліції це положення дублюється у ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію»[187] та має обов’язковий характер, то у Законі України «Про Національну гвардію України» така норма відсутня. Про стан виконання (точніше «невиконання») вимоги ст. 20 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» може свідчити вивчення офіційної веб-сторінки Нацгвардії, де станом на 01.06.2018 р. серед рубрик сайту не має жодного звіту про реагування керівництва Нацгвардії щодо звернень громадскості.

По-друге, у ст. 20 Закону законодавець веде мову про систематичність інформування, однак при цьому не встановлює жодної періодичності такого звітування з боку керівництва саме Нацгвардії. Навіть згадування про видання раз на рік «Білої книги» стосується лише ЗСУ.

Для забезпечення дієвості цього інституту громадського контролю слід доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» (розділ VII «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення, контроль за діяльністю Національної гвардії України») новою ст. 25 такого змісту:

«Стаття 25. Звіт про поліцейську діяльність.

1. З метою інформування громадськості про діяльність Національної гвардії України начальник головного органу військового управління Національної гвардії України раз на рік готує та опубліковує на офіційному веб-порталі Національної гвардії України звіт про діяльність її підрозділів.

2. Щорічний звіт про діяльність Національної гвардії України повинен містити аналіз ситуації з питань реформування і діяльності підрозділів Національної гвардії у правоохоронній діяльності, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей. Ця інформація оприлюднюється за умови, що вона не містить державної таємниці та не відноситься до службової інформації.

3. Керівники оперативно-територіальних об’єднань, з’єднань, військових частин та інших підрозділів Національної гвардії України зобов’язані регулярно (не менш двох разів на рік) оприлюднювати на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють статистичні та аналітичні дані про стан дотримання прав і соціальних гарантій громадян, які можуть бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнені з військової служби, та членів їхніх сімей; дотримання у розташованих на території регіону військових частинах, органах та закладах Національної гвардії України земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля; кількість скарг поданих на дії чи бездіяльність особового складу Національної гвардії України та кількість дисциплінарних проваджень порушених за цими скаргами».

Крім цього, з метою посилення правових позицій громадськості (насамперед правозахисних організацій) у забезпеченні інтересів суспільства у випадках ймовірних відхилень від норм законності у діяльності особового складу Нацгвардії, об’єктивного з’ясування причин та обставин, а також усунення їх негативних наслідків варто передбачити у розділі IV Закону України «Про Національну гвардію України» положення про залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність військовослужбовців Нацгвардії, доповнивши його новою ст. 14-1 такого змісту:

«Стаття 14-1. Залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність особового складу Національної гвардії України.

1. Контроль за діяльністю Національної гвардії України може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність військовослужбовців та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов’язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України» [23, с. 123].

Виходячи з викладеного можна зробити такі висновки: 1) громадський контроль за діяльністю Нацгвардії здійснюється: громадянами, громадськими (правозахисними) організаціями, ЗМІ; 2) громадський контроль за діяльністю Нацгвардії не має державно-владного змісту. Рішення громадських організацій, звернення громадян, інформація ЗМІ за результатами цивільного контролю мають, як правило, рекомендаційний характер або є підставою для проведення відповідної перевірки уповноваженими суб’єктами державної влади; 3) громадський контроль не має втручатися у сферу службово-бойової діяльності Нацгвардії; 4) форми реалізації громадського контролю за діяльністю Нацгвардії умовно можна об’єднати у три групи: загальні, спеціальні та опосередковані. Утім, аналіз їх змісту свідчить, що механізм такого контролю не можна вважати ідеальним, з огляду на що національне законодавство потребує подальшого вдосконалення [23, с. 123].

**Висновки до розділу 2**

Дослідивши систему суб’єктів та особливості здійснення наявних видів контролю за діяльністю Нацгвардії, встановилено певні закономірності на підставі яких сформульовано такі узагальнення і пропозиції з удосконалення національного законодавства:

1. Складено універсальну систему контролюючих органів, здатних здійснювати контроль за діяльністю Нацгвардії:

– міжнародні органи (ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ), у рамках укладених або ратифікованих міжнародних договорів (актів) України;

– національні органи влади, які наділені контрольними повноваженнями (Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суди усіх рівнів та органи прокуратури) і здійснюють загальний (іноді і спеціальний, наприклад, комітети, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, які утворюються для розв’язання конкретного питання) контроль за сферою державного управління;

– недержавні утворення (громадські об’єднання).

2. Доведено, що основною метою будь-якого з видів державного контролю є отримання об’єктивної інформації про стан військово-політичної, адміністративної діяльності Нацгвардії та своєчасне створення умов ефективного функціонування та виконання її органами і підрозділами покладених на формування завдань у суворій відповідності з вимогами законодавства.

3. Встановлено, що парламентський та президентський види контролю за діяльністю Нацгвардії можуть бути прямими, які здійснюються Верховною Радою України чи Президентом України безпосередньо, або непрямими, які здійснюються їх структурними підрозділами або уповноваженими особами.

4. З’ясовано, що контрольні повноваження Верховної Ради України реалізуються переважно шляхом законодавчого урегулювання певних правовідносин, які стосуються функціональних, матеріально-фінансових питань діяльності Нацгвардії або соціально-правового статусу військовослужбовців цих формувань. І хоча контрольна складова у приведених формах діяльності парламенту безумовно присутня, безпосередній вплив та оперативність реагування значно обмежені.

5. Встановлено, що наявність передбаченого законом прямого контролю з боку парламентських комітетів, а також тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради України позитивно позначається на оперативності такого контролюючого впливу на діяльність Національної гвардії України.

6. Звернуто увагу на суперечливість Постанови Верховної Ради України про утворення Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави, у зв’язку з тим, що такої форми діяльності Верховної Ради України, як «спеціальна комісія» ані Конституція України, ані Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не передбачають.

7. З метою забезпечення дієвості механізму демократичного розподілу повноважень між гілками влади у здійсненні контролю за діяльністю військового формування з правоохоронними функціями обґрунтовано доцільність повернення до законодавчої практики призначення та звільнення з посади командуючого Нацгвардії Верховною Радою України за поданням Президента України (такий порядок призначення командування Нацгвардії існував до кінця 2015 року).

8. З метою зручності з’ясування особливостей здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії з боку центральних органів виконавчої влади запропоновано умовну модель розподілу функціонування військового формування на дві складові: внутрішню (адміністративно-господарська, фінансова та інша повсякденна діяльність) та зовнішню (службово-бойова (військова або правоохоронна) діяльність). З урахуванням цього з’ясовано, що безпосередній контроль за зовнішньою складовою (втручання у службово-бойову та правоохоронну діяльність) підрозділів Нацгвардії уповноважено здійснювати лише МВС України та командування Нацгвардії. Інші ж центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати встановлені законодавством контрольні повноваження лише щодо внутрішньої складової діяльності Національної гвардії України.

9. Запропоновано створити окрему структуру з інспекторським статусом, діяльність якої буде координуватися Кабміном через Міністра внутрішніх справ та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення (Нацгвардією, Державною прикордонною службою України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій).

10. Встановлено, що на сьогодні контрольно-наглядова діяльність прокуратури за функціонуванням Нацгвардії, (на відміну від інших видів контролю) має конкретно окреслені законом межі, які, до речі, не охоплюють усіх напрямів діяльності останньої. Втім, перспектив розширення наглядових повноважень прокуратури за діяльністю Нацгвардії, у світлі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», не вбачається.

11. Обґрунтовано доцільність законодавчого розширення меж здійснення судового контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями, у вигляді надання дозволу на застосування особовим складом Національної гвардії озброєння та розгортання (з подальшим використанням) бойової техніки для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку у мирний час.

12. Окреслено систему суб’єктів громадського контролю за діяльністю Нацгвардії: громадяни, громадські (правозахисні) організації, засоби масової інформації.

13. Доведено, що до сфери інтересів громадського контролю за діяльністю Нацгвардії належать відносини, які виникають з приводу: виконання соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян; встановлення соціальних потреб, інтересів населення та їхнє задоволення у передбачений законами спосіб; дотримання законності з боку посадовців та особового складу підрозділів Нацгвардії, виконання ними антикорупційного законодавства тощо. Наголошено, що суб’єкти громадського контролю не мають втручатися до сфери службово-бойової діяльності військових формувань.

14. Обґрунтовано запровадження нових форм контролю щодо звітування командуванням про діяльність їх підрозділів та залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність особового складу Нацгвардії.

15. Запропоновано внести зміни та доповнення до чинного законодавства:

15. 1. До Конституції України:

– пунктів 10 та 17 статті 106 стосовно перегляду повноважень Президента України щодо призначення Командуючого Нацгвардії, а саме – обмежити Президента України правом лише вносити на розгляд Верховної Ради України подання про призначення Командуючого Нацгвардії;

– статтю 85 доповнити пунктом 12**-**1 щодо права призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Командуючого Національної гвардії України;

15.2. До Закону України «Про Національну гвардію України»:

– пункт 7 частини 1 статті 2 доповнити новим реченням із змісту якого б випливало, що Порядок організації охорони Нацгвардією дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні встановлюється Кабінетом Міністрів України;

– статті 15 та 19 доповнити пунктами щодо умов та порядку застосування особовим складом Нацгвардії озброєння та розгортання (з подальшим використанням) бойової техніки для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку у мирний час;

– доповнити новою статтею 14-1 «Залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність особового складу Нацгвардії»;

– доповнити новою статтею 25 «Звіт про поліцейську діяльність».

15.3 До Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави»:

– абзац 4 частини 1 статті 6 викласти у редакції, яка поряд з «контролем» з боку судових органів та органів прокуратури згадувала б і про «нагляд» (стосовно органів прокуратури);

– доповнити новою статтею 9-1 «Спеціальна комісія з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави» (з метою усунення невідповідностей Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» чинному законодавству).

**РОЗДІЛ 3**

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

**3.1. Зарубіжний досвід організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів та можливості його впровадження в Україні**

Реформа органів внутрішніх справ є складним процесом, спрямованим на здійснення комплексу заходів з реформування всієї системи правоохоронних органів в Україні. Сучасна модель правової, демократичної і соціальної держави вимагає нових концептуальних підходів до управління і функціонування правоохоронних органів, зокрема здійснення державного і громадського контролю за їх діяльністю [244, с. 262 ]. Тому особливе значення має узагальнення зарубіжного досвіду країн ЄС щодо організації та здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів. Крім того, однією зі стратегічних цілей розвитку Нацгвардії є визнання цього військового формування на міжнародній арені. Тому від самого початку створення Нацгвардії проводиться системна робота щодо впровадження в її діяльність позитивного досвіду діяльності військових формувань провідних країн світу.

У жовтні 2017 року Нацгвардії було надано статус повноправного члена Міжнародної Асоціації сил жандармерії та поліції у статусі військової установи (далі – FIEP), на щорічному Саміті директорів та командувачів FIEP, що проходив у місті Амман (Йорданія). FIEP – професійна міжнародна організація, яка об’єднує правоохоронні структури з військовим статусом по всьому світу та є потужною платформою для обміну досвідом з питань забезпечення громадської безпеки, протидії транснаціональної злочинності, тероризму, загрозам національній та міжнародній безпеці, а також формування спільної політики, спрямованої на забезпечення стабільності та безпеки міжнародному середовищі. Вступ Нацгвардії до FIEP став потужним імпульсом і чітким сигналом до продовження реформ у цьому військовому формуванні, адаптації національного законодавства України до демократичних норм та стандартів провідних країн світу. Головною метою Асоціації є налагодження зв’язків, поглиблення відносин між військовими правоохоронними формуваннями, впровадження активних інновацій щодо поліцейського співробітництва, посилення взаємної солідарності та підвищення якості організаційних та структурних моделей, погодження їх відповідно до чинних міжнародних угод, сприяння обміну інформацією та досвідом у наступних секторах: людські ресурси; організація служби; нові технології та логістика; вирішення загальноєвропейських питань [120].

На сьогодні до складу Асоціації входять: Національна жандармерія Франції (1994); Війська карабінерів Італії (1994); Цивільна гвардія Іспанії (1994); Національна Республіканська Гвардія Португалії (1996); Жандармерія Туреччини (1998); Королівська Гвардія Нідерландів (1999); Королівська Жандармерія Марокко (1999); Жандармерія Румунії (2002); Жандармерія Йорданії (2011); Національна гвардія Тунісу (2016); Національна гвардія України (2017); Національні сили безпеки Палестини (2017); Військова поліція Бразилії (2017). Також до асоційованих членів Асоціації (формування тих країн, що не відповідають географічним вимогам) відносяться: Національна жандармерія Республіки Аргентина (2005); Карабінери Республіки Чилі (2005); Сили внутрішньої безпеки держави Катар (2013) [120]. Пропонуємо розглянути моделі забезпечення внутрішньої безпеки окремих країн, які входять до FIEP, а також порядок організації та здійснення контролю за діяльністю цих правоохоронних органів.

Так, у Франції захист громадян і їх власності, підтримання громадського порядку та забезпечення законності є обов’язком держави. Французька поліція складається з двох централізованих інститутів – Національної поліції (Police Nationale) і Жандармерії (Gendarmerie Nationale). Вони мають однакові повноваження, але знаходяться під різною юрисдикцією [149].

Національна поліція – громадянське формування, яке знаходиться в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ і здійснює свою діяльність в містах. Роль Національної поліції полягає в забезпеченні дотримання законності в широкому сенсі цього слова і запобіганні злочинності. У зв’язку з цим Національна поліція: здійснює роботу по забезпеченню безпеки (патрулювання, контроль на дорогах тощо); під наглядом судових органів веде слідчу і розшукову роботу, здійснює обшуки за ордерами, виконує специфічні слідчі завдання як «судова поліція» [149].

Французька жандармерія (Gendarmerie Nationale або GN) – сили поліції, які підпорядковані Міністерству оборони. Французька жандармерія є воєнізованим органом, створеним для підтримки громадської безпеки та покликана гарантувати захист населення і їх власності. Вона також є органом інформування, попередження та порятунку. Крім виконання завдань по забезпеченню дотримання закону і порядку, Жандармерія може виконувати додаткові обов’язки, пов’язані зі збройним захистом нації [149].

Жандармерія виконує функції поліції в сільській місцевості та невеликих містах з населенням, як правило, не більше 20 000 чоловік (що відповідно складає 50% жителів і 90% території Франції). Структури територіальної жандармерії виконують ті ж функції з розслідування злочинів, що і сили директоратів Національної поліції. Жандармерія Франції є складовою частиною збройних сил, і в зв’язку з цим – структурним підрозділом Міністерства оборони. Водночас оперативною діяльністю Жандармерії всередині країни керує Міністерство внутрішніх справ, а її слідчу роботу контролюють органи прокуратури і суду. Слід зазначити, що у Франції розроблені механізми, що дозволяють здійснювати як внутрішній, так і зовнішній контроль за належним виконанням співробітниками поліції своїх службових обов’язків. Положення Кодексу поведінки поліцейського підкріплені Кодексом Національної поліції і діяльністю відповідних наглядових органів [149].

Система забезпечення внутрішньої безпеки Іспаніїскладається з двох головних елементів, які історично склались – Цивільної гвардії (так в Іспанії називається жандармерія) і Національного корпусу поліції, які об’єднані єдиною метою і загальними завданнями, кожний з яких являє собою складну підсистему, яка характеризується певними організаційними і функціональними особливостями. Відповідно до Організаційного регламенту Збройних Сил Цивільна гвардія є військовим корпусом, що входить до складу сухопутних сил і виконує функції по забезпеченню громадського порядку і безпеки. Таким чином, Цивільна гвардія є родом сухопутних військ армії і, виконуючи поліцейські функції, знаходиться в подвійному підпорядкуванні. При виконанні завдань митного контролю і боротьби з контрабандою підрозділи Цивільної гвардії, що спеціалізуються на цій діяльності, підпорядковуються ще і Міністрові фінансів, а при здійсненні оперативно-розшукових дій – судовій владі в особі слідчих суддів. Відмінними рисами Цивільної гвардії Іспанії є військовий характер її організації та багатоцільове призначення. Вона здійснює адміністративну, оперативно-розшукову і слідчу (за дорученням слідчого судді) діяльність, виступаючи в ролі адміністративної, судової і військової поліції. Таким широким спектром службових обов’язків не володіє жодна поліцейська служба країни [222, с. 143].

В обов’язки Цивільної гвардії входить: забезпечення громадської безпеки та підтримання громадського порядку (на землі, на воді і в повітрі); забезпечення спостереження, контролю та захисту громадських місць і об’єктів; запобігання злочинам; організація фіскальної захисту іспанської держави від проявів контрабанди та шахрайства (прикордонний поліцейський контроль, митний контроль, виявлення мереж і каналів нелегальної імміграції тощо); забезпечення порядку і безпеки на міжміських автомобільних магістралях; надання сприяння, і організація допомоги та захисту цивільного населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій (катастроф); надання сприяння судовій поліції, судовим трибуналам і співпраця з прокурорськими органами в розслідуванні злочинів, затримання підозрюваних осіб, підготовці технічних поліцейських звітів, збір свідчень та захист свідків; збір та аналіз інформації, що має відношення до суспільної безпеки, особливо до організації терористичної діяльності; організація транспортного переміщення ув’язнених, заарештованих і свідків; охорона зброї і вибухових речовин.

З територіальної точки зору, зоною відповідальності національної поліції Іспанії є великі міста, а Цивільна гвардія відповідає за решту території країни і море. З функціональної точки зору національна поліція контролює міграційні органи, видачу документів, паспортів, азартний бізнес, а також приватну безпеку. До компетенції Цивільної гвардії входять питання контролю за обігом зброї та вибухових речовин, контрабанди, шляхів сполучень, регулювання портів і аеропортів, а також охорона навколишнього середовища тощо [59].

Шведська національна поліцейська служба підзвітна Міністерству юстиції, зокрема відділу з поліцейських питань, який відповідає за роботу поліцейської служби і комісії з реєстрації даних, а також за питання, які пов’язані з антитерористичною діяльністю [150].

У поліцейську службу Швеції входить Національна комісія по роботі поліції, Національна судово-медична лабораторія і 21 орган поліції, що відповідають за роботу в округах. Національна Комісія по роботі поліції (NPB) є центральним адміністративним органом, що здійснює контроль за поліцейської службою, на чолі якого стоїть комісар Національної поліції, який призначається урядом країни. Національна судово-медична лабораторія робить аналізи зразків, зібраних на місцях передбачуваних злочинів. 21 поліцейський орган діє в межах кожного з 21 округу Швеції, і відповідає за роботу поліції на місцевому рівні, таку як виїзд за викликом громадян, розслідування злочинів і робота з профілактики злочинів [150].

Контроль за роботою поліції здійснюється кількома різними органами. Національна Комісія по роботі поліції проводить інспекції з метою перевірки ефективності роботи поліції, дотримання директив, прийнятих урядом і парламентом, і поваги до законних прав громадян. Офіс Парламентського Омбудсмана здійснює нагляд за державними установами і державними службовцями з тим, щоб вони дотримувалися законодавства і правил, а також справедливо ставилися до громадян. Офіс Парламентських Аудиторів – це незалежний парламентський орган, який здійснює аудиторські перевірки роботи державних установ, щоб переконатися в найбільш ефективному використанні ресурсів, наданих в їх розпорядження. Офіс Радника Юстиції – це урядовий орган, який здійснює нагляд за державними установами. Національний Аудиторський Офіс здійснює аудиторську перевірку урядових установ з метою забезпечення якісного, ефективного та економного використання державних ресурсів [150].

В Австрії Національна поліція є основним органом здійснення нагляду за дотриманням закону, відповідає за забезпечення громадського порядку та безпеки, профілактику злочинів і боротьбу зі злочинністю, наданням допомоги громадянському суспільству. У 2005 році в результаті реорганізації австрійської Національної поліції раніше існуючі правові органи з нагляду за дотриманням правопорядку (а саме, поліцейські сили по забезпеченню громадської безпеки, служба з розслідування кримінальних злочинів і жандармерія) були об’єднані в єдину організацію. Генеральний директорат з питань громадської безпеки (Generaldirektion fuer oeffentliche Sicherheit) є частиною міністерства внутрішніх справ Австрії і відповідає за: приблизно 1000 поліцейських ділянок в рамках окружних поліцейських частин (27 міських поліцейських частин і 83 окружних поліцейських частин). Окружні поліцейські частини входять до складу дев’яти провінційних поліцейських частин.

Федеральне бюро внутрішньої безпеки (далі – ФБВБ) є автономним агентством Федерального міністерства внутрішніх справ Австрії і працює поза рамками класичної структури, що об’єднує правоохоронні органи. Будучи незалежною автономної організацією, не пов’язаної інструкціями у справах, які вона розглядає, ФБВБ проводить розслідування справ поліції з безпеки і кримінальної поліції, що відносяться до підозрюваних в корупції або посадових злочинах державних службовців. У таких випадках ФБВБ безпосередньо співпрацює з компетентними прокуратурами і судами [145].

ФБВБ проводить розслідування по всій території країни і, беручи до уваги сферу її відповідальності, є «центром компетентності» для всіх інших служб безпеки. Іншими важливими завданнями, які виконує ФБВБ, є створення навчальних програм і робота з профілактики у сфері корупції. ФБВБ організовує і проводить курси, семінари та програми підвищення кваліфікації інструкторів в австрійській Академії безпеки для колег з міністерства внутрішніх справ, до того ж працівники ФБВБ неодноразово залучалися для читання лекцій в різних національних і міжнародних освітніх інститутах і конференціях. ФБВБ діє як «зв’язковий пункт» Міністерства внутрішніх справ з ведення всіх антикорупційних справ, направляє своїх співробітників як експертів на зустрічі експертів на національному і міжнародному рівнях. Більш того, воно співпрацює з цілою низкою місцевих урядових органів, неурядовими організаціями та зацікавленими групами, що займаються антикорупційною діяльністю [145].

У Королівстві Нідерланди правоохоронні функції виконують поліція та Королівська жандармерія Нідерландів (Marechaussee). Поліція здійснює обов’язок щодо забезпечення безпеки суспільства, і надання допомоги тим, хто її потребує. Це означає, що поліція здійснює патрулювання вулиць, протидіє таким злочинам як незаконне заволодіння транспортних засобів і пограбування, приймає рішення щодо аморальної поведінки громадян і бореться з насильницькими та іншими тяжкими злочинами. Хоча в 1970-і роки поліція займалася переважно розслідуванням кримінальних злочинів, сьогодні вона робить особливий акцент і на питаннях запобігання злочинності. Крім своєї щоденної роботи, голландська Національна поліція виконує ряд спеціалізованих завдань, а саме: розслідує такі злочини, як незаконний обіг наркотиків, зброї та торгівля людьми, шахрайство, великі екологічні злочини і злочини на сексуальному ґрунті; здійснює інформаційний контроль – від збору і обробки технічної інформації до інформації про злочинні організації; регулює перебування громадян іноземних держав та веде відповідний нагляд; здійснює оперативну діяльність на підтримку основної поліцейської діяльності та/або спеціалізованих завдань (ці завдання, наприклад, виконують кінна поліція, кінологічні підрозділи, підрозділи громадської безпеки, підрозділ з комп’ютерних злочинів, загони спеціального призначення, зовнішнє спостереження, екологічні групи, групи по роботі з неповнолітніми і групи з підтримки моральності) [147].

Королівська жандармерія Нідерландів є військовою організацією, що в мирний час функціонує як частина звичайної національної поліцейської служби. Королівська жандармерія Нідерландів виконує завдання у сферах: а) національної безпеки (охорона об’єктів, спеціальних церемоній, особиста охорона, охорона спеціальних перевезень, безпека цивільної авіації, поліцейські функції в цивільних аеропортах); б) виконання поліцейських завдань для міністерства оборони (супроводження військових конвоїв, розслідування військових злочинів); в) підтримання громадського миру і порядку, міжнародні спецоперації; г) правозастосування законодавства про іноземців, прикордонний контроль, мобільний моніторинг іноземців; д) сприяння поліції у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійних лих; е) розслідування кримінальних злочинів; є) здійснення церемоніальних завдань; и) виконання поліцейських завдань в Карибському басейні [147].

Слід зазначити, що голландське законодавство передбачає широку контрольну мережу з метою забезпечення керованості поліції та Королівської жандармерії. Це відповідає голландській традиції, згідно з якою жоден орган не повинен мати всієї повноти повноважень щодо нагляду та контролю за діяльністю поліції і жандармерії, і всі повноваження повинні розподілятися між міністром внутрішніх справ і відносин королівства і міністром юстиції з одного боку, і провінційними та муніципальними органами влади, такими, як королівський комісар, мер і муніципальні ради, з іншого. Адміністрація: Міністр внутрішніх справ і відносин королівства несе відповідальність за центральну адміністрацію поліції та Королівської жандармерії в Нідерландах. Один з мерів (Бургмейстер) в регіоні (найчастіше очолює найбільший муніципалітет) є адміністратором служби. Спільно з головним прокурором він несе основну відповідальність за адміністрування поліцейської служби. Повноваження: Бургмейстер, підзвітний міській раді, має повноваження щодо підтримання громадського порядку. Коли поліція залучається до розслідування злочинів, вони дотримуються інструкцій громадського обвинувача, який є членом державної прокуратури. Державна прокуратура, яка перебуває в структурі міністерства юстиції, несе відповідальність за підтримання правопорядку щодо порушень кримінального кодексу [147].

У Федеративній Республіці Німеччина функції щодо підтримання громадського порядку розділені між відповідними поліцейськими структурами на земельному (16 федеральних земель) і республіканському рівнях. Основними правоохоронними інститутами є Федеральна поліція (Bundespolizei), Земельна поліція (Laenderpolizei) і Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt). Федеральна поліція (Bundespolizei або BPOL) підпорядковується Міністерству внутрішніх справ і виконує комплексні завдання відповідно до Федерального закону про поліцію і низкою інших законодавчих актів. У 1998 році в Німеччині була проведена реформа органів поліції. Свою нинішню назву Федеральна поліція отримала 1 липня 2005 року після відповідного перейменування своєї попередниці – Федеральної служби охорони кордону (Bundesgrenzschutz або BGS). Федеральна поліція тісно взаємодіє з організованою мережею різного роду служб безпеки федерального і земельного підпорядкування і на основі партнерства з колегами-поліцейськими федеральних земель і прикордонними службами зарубіжних країн [146].

Основними функціями Федеральної поліції є: забезпечення безпеки кордону, включаючи охорону морського узбережжя; охорона федеральних будівель і дипломатичних місій, розташованих в м. Берліні і колишній столиці м. Бонні, а також двох вищих судів Німеччини – Федерального конституційного суду і Вищого федерального суду в м. Карлсруе (Karlsruhe); організація мобільних сил реагування Федерального уряду з метою захисту офіційних осіб під час проведення заходів в межах країни; забезпечення безпеки в міжнародних аеропортах і на залізниці; організація сил по боротьбі з тероризмом (підрозділ GSG9); захист повітряного простору. Співробітники Федеральної поліції можуть також виступати як додаткові сили для посилення загонів земельної поліції за запитом уряду тієї чи іншої федеральної землі. Федеральна поліція Німеччини веде кримінальні розслідування в суворій відповідності з рамками своїх повноважень. Поза цієї сфери розслідуваннями займаються відповідні служби земельної поліції або Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt) [146].

В Італії окрім поліції правоохоронні функції виконує й Корпус карабінерів Італії – специфічне воєнізоване формування, що наділено великим спектром поліцейських повноважень. При вирішенні військових завдань карабінери підпорядковуються Міністерству оборони, при вирішенні завдань поліцейського характеру – Міністерству внутрішніх справ Італії. Як частина збройних сил карабінери виконують такі обов’язки: захист нації, її установ та ресурсів у разі національного лиха; участь у військових операціях в Італії та за кордоном, миротворчі операції за кордоном, надання допомоги місцевій поліції в областях, де необхідні сили з підтримки правопорядку; функції військової поліції в збройних силах; функції судової військової поліції; забезпечення безпеки італійських дипломатичних установ за кордоном; здійснення мобілізації. Як частина поліції карабінери виконують такі обов’язки: охорона судового та громадського порядку, а також забезпечення громадської безпеки; захист національних громадянських інститутів в зонах лиха і допомога місцевому населенню [57].

Генеральна штаб-квартира карабінерів взаємодіє з Міністерствами, департаментами публічного управління, міжнародними організаціями. Штаб-квартиру очолює Шеф, який призначається Міністром внутрішніх справ. Навчають карабінерів в п’яти академічних установах і в п’яти школах карабінерів, які проводять загальну і базову підготовку. Є ще спеціалізовані курси з управління вертольотом, проведенню гірничорятувальних заходів, підводних операцій та інших специфічних форм діяльності. В складі корпусу карабінерів існують слідчі та оперативні підрозділи. Функціональна структура корпусу відрізняється тим, що в ньому існують відділи по боротьбі з порушеннями у сфері сільського господарства та трудового законодавства, по боротьбі зі злочинами в банківській сфері – тобто зберігається спеціалізація, що дозволяє ефективно протидіяти відповідним злочинам. Крім того, корпус має стаціонарні (територіальні) підрозділи, що відповідають адміністративно-територіальному поділу країни та мобільні – які можуть посилити діяльність корпусу у відповідній територіальній одиниці. Якщо, наприклад, в одній із віддалених провінцій різко загострилася обстановка і потрібне негайне силове втручання, то карабінери прибудуть в будь-яку точку країни протягом 30 хвилин. Досягається така оперативність завдяки широкій мережі вертолітних груп, які рівномірно розміщені по всій країні. До складу корпусу карабінерів входять дві мобільні бригади. Перша дислокується в Римі і складається з 11 батальйонів оперативного втручання і гірського полку. До 2-ї мобільної бригади зі штабом в Ліворно входять група спеціального втручання «Gruppo d’intervvento speciale» (GIS), що спеціалізується на спецопераціях зі звільнення заручників, 1-й полк парашутистів «Tuscania», 7-й і 13-й полки оперативного втручання. Крім цього, до складу командування входять спецпідрозділ, що виконує функції особистої охорони перших осіб держави, і група спецоперацій «ROS», що відповідальна за боротьбу з організованою злочинністю і розкриття особливо тяжких кримінальних злочинів [56, с. 190].

У Республіці Болгарія структура правоохоронних органів дещо подібна до структури в Україні, однак підрозділу, який би мав назву Національна гвардія не існує. Схожі функції виконують МВС Болгарії та армійські підрозділи. Після реформи Міністерства внутрішніх справ влітку 2014 року структуру МВС Болгарії складають: 1) Генеральна дирекція «Кримінальна поліція»; 2) Генеральна дирекція «Охоронна поліція» (Управління жандармерії; Зональні відділення жандармерії); 3) Генеральна дирекція «Прикордонна поліція», в складі якої діє дирекція «Міграція»; 4) Генеральна дирекція «Пожежна безпека та захист населення». Отже, особливістю структури поліції Болгарії є те, що в її складі діє прикордонна поліція, підрозділи з надзвичайних ситуацій та жандармерія, завданнями яких є боротьба з порушеннями громадського порядку, ліквідація наслідків аварій та катастроф, а також недопущення порушень державного кордону. Наприклад, Генеральна дирекція «Охоронна поліція»: організовує захист стратегічно важливих об’єктів; припиняє діяльність терористів і диверсійних груп; бере участь у підтримці громадського порядку і розслідувань злочинів в сільській місцевості; здійснює розшук і затримання осіб; надає допомогу іншим державним структурам і посадовим особам. В структурних підрозділах на місцях діють сектори дорожньо-патрульної служби, підрозділи патрульної служби та конвою, групи охорони громадського порядку. Генеральна дирекція «Прикордонна поліція» здійснює захист державних кордонів і прикордонний контроль, виконує поліцейські дії в прикордонній зоні, портах і аеропортах, територіальному морі, прилеглій зоні, районі континентального шельфу та економічної зони, болгарської частини річки Дунай та інших прикордонних річок і водоймах. Прикордонна поліція затримує порушників державного кордону, осіб і транспорт, запобігає незаконному перетинанню кордону. В його структурі діє директорат «Міграція». Відповідно до Законів Республіки Болгарія «Про Міністерство внутрішніх справ» та «Про устрій та діяльність Міністерства внутрішніх справ» Дирекція «Жандармерія»: приймає участь у підтримці громадського порядку при проведенні масових заходів; виконує спеціальні операції з відновлення, підтримки та охорони громадського порядку; бере участь в охороні громадського порядку в різних типах криз; бере участь у припиненні терористичних актів; приймає участь у поліцейських операціях та спільних операціях з іншими державними органами; забезпечує охорону стратегічних об’єктів безпеки, дипломатичних представництв та інших об’єктів на договірній основі; забезпечує безпеку спеціальних вантажів; проводить профілактичну та інформаційно-аналітичну роботу щодо попередження та припинення порушень громадського порядку на території залізничної інфраструктури та залізничного транспорту в країн. Генеральна Дирекція «Прикордонна поліція»: здійснює прикордонний контроль, боротьбу з нелегальною міграцією, контрабандою та незаконним обігом наркотиків; здійснює прикордонні перевірки осіб, які перетинають кордон їх майна та транспортних засобів; охороняє громадський порядок в прикордонних районах, пунктах пропуску, контролює дотримання правил дорожнього руху поблизу аеропортів; встановлює та обслуговує прикордонні знаки; готує карти та іншу документацію щодо державного кордону; регулює і контролює переміщення іноземців в Болгарії. В структурі МВС Болгарії діє спеціальний загін по боротьбі з тероризмом як спеціалізований структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ по боротьбі з терористичною діяльністю, із захисту стратегічних об’єктів, запобігання та припинення резонансних злочинів. Зокрема цей підрозділ здійснює: запобігання і припинення терористичних актів; проведення спеціальних операцій; звільнення заручників; забезпечення безпеки Міністерства внутрішніх справ та органів державної влади та організації при виконанні ними своїх функцій; виявлення, ідентифікацію і нейтралізацію вибухових пристроїв і вибухових речовин, а також розробку технічних засобів і методів для проведення цих заходів [56, с. 191–193].

У Португалії є три національні поліцейські організації, одна служба з управління кордонами та імміграції (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), а також берегова охорона (Polícia Marítima). Генеральний прокурор (Procurador-Geral da República) забезпечує юридичний нагляд, а Координаційна рада (Conselho Coordenador) здійснює нагляд за оперативною координацією. Що стосується національних поліцейських організацій, то в Португалії є судова поліція (Polícia Judiciária, PJ), яка досліджує насильницькі злочини, організовані та фінансові злочини. Поліція громадської безпеки (Polícia de Segurança Pública PSP) забезпечує громадський порядок та проводить розслідування незаконних злочинів та жорстоких злочинів у містах. Національна республіканська гвардія (Guarda Nacional Republicana, GNR) є силами безпеки, що складаються з військових елементів, які організовуються в Спеціальному загоні військ, що активно та постійно задіються для виконання завдань по забезпеченню безпеки та охорони громадського порядку, а також захисту людей та їх майна. Міністерство юстиції призначає національного директора Polícia Judiciária, а Міністерство внутрішніх справ призначає національні директори PSP, GNR та SEF [148].

У США Національна гвардія – це військовий і правоохоронний інститут виконавчої влади. Національна гвардія складається з боєздатних частин і підрозділів організованого резерву сухопутних військ і військово-повітряних сил. Підрозділи Національної гвардії розташовані в кожному штаті. Її формування підпорядковуються президенту США і губернаторам штатів. На території штату частинами Національної гвардії в частині, що стосується планування бойової підготовки, набору добровольців, просування по службі та інших адміністративних питаннях, керують генерал-ад’ютант, що фактично є начальником штабу при губернаторі, а також командири з’єднань і частин Національної гвардії. Але рішенням президента формування Національної гвардії можуть бути перепідпорядковані Міністерству оборони і військово-повітряним силам, а також задіяні в інтересах об’єднаних командувань збройних сил США [259].

Координація питань будівництва, організації бойової підготовки, матеріально-технічного забезпечення, а також зв’язок між федеральними відомствами і владою штатів здійснюються через відповідні управління сухопутних військ і військово-повітряних сил Національної гвардії. Чисельність Національної гвардії для кожного штату встановлюється федеральним і місцевим законодавством пропорційно чисельності населення. Фінансування, утримання цих формувань здійснюється за рахунок федерального бюджету (90%) та коштів штатів (10%) [259].

Отже, сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки: 1) централізована, або (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; 2) децентралізована модель, для якої характерна особливість – відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; 3) комбінована (напівцентралізована) модель, особливістю якої є: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [221, с. 148]. Централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки використовують ряд держав континентальної Європи. Тому її називають континентальною. Ця модель системи забезпечення внутрішньої безпеки поділяється на два види. До першого з них належать держави, які забезпечують свою внутрішню безпеку тільки силами цивільної поліції: Швеція, Австрія, Німеччина тощо. Для них характерним є невисокий рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не потребують спеціальних поліційних формувань збройних сил. До держав другого (основного) виду централізованої моделі належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань – жандармерії: Франція, Іспанія, Королівство Нідерланди, Голландія, Італія, Болгарія, Португалія. Для цих країн властива не тільки жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання національної поліції та жандармерії [61].

Нормативно-правове забезпечення їх діяльності здійснюється згідно з національним законодавством відповідних держав. Здебільшого його засади точаться навколо поняття громадської безпеки, національної безпеки, громадського порядку, санітарії, спокою тощо. Таким є, наприклад, Муніципальний кодекс Франції, Основний закон 1949 року Німеччини, Закон 1991 року про МВС Республіки Болгарії, Звід законів США та інші. Характерним є те, що в таких країнах як Італія та Франція питання управління діяльністю поліції та контролю над нею вирішуються безпосередньо Президентом, Кабінетом Міністрів та Міністерством внутрішніх справ. Федеральний уряд Німеччини та Швейцарії припускає оперативне перепідпорядкування силових і правоохоронних структур з метою посилення контролю за їх діяльністю у разі неможливості управління ними з боку нижчої адміністративної влади. Також в демократичних державах (Великобританія, Італія, ФРН, Франція, Швеція), де діє режим законності, контроль за поліцією, розвідкою і армією здійснюється з боку громадськості та вищих органів влади. Діяльність поліції в цих країнах обмежується певними правовими рамками [130, с. 42–43].

Достатньо дієвим контролюючим та підпорядковуючим важелем матеріального впливу на діяльність і реорганізаційні заходи силових і правоохоронних структур є можливість регулювання їх потреб у фінансових засобах через державний бюджет. З цією метою адміністративно-поліцейські дії муніципалітетів, які здійснюються під контролем центральної влади, реалізуються в двох формах. Перша з них – видання нормативних актів, що мають на меті підтримання громадського порядку та санітарії. Друга – управління підлеглими поліцейськими з’єднаннями. Показовим є й те, що, перші особи держав з метою контролю найчастіше всього самі призначають голів силових структур або інших підрозділів, наприклад, Президент Франції призначає в департаменти префектів. Крім того, в деяких державах безпосереднє керівництво збройними силами здійснює її президент (наприклад, США), в інших – Державне зібрання, Президент республіки, Рада оборони, уряд та відповідний міністр (наприклад, Угорщина) [83].

Слід зазначити, що підзвітність і прозорість в роботі європейських правоохоронних органів забезпечується шляхом впровадження органами державного управління механізмів, відповідно до яких суспільство може контролювати діяльність цих органів та бути впевненим, що вони будуть діяти в рамках закону. Цей стандарт передбачає наявність державного, громадського та відомчого контролю дій поліції, а також готовність та відкритість поліції до здійснення таких форм контролю. Прозорість в діяльності поліції забезпечується шляхом оперативного інформування громадян щодо результатів їх роботи в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування «гарячих ліній», спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації. Одна із перших серед європейських держав – Великобританія почала практикувати встановлення у поліцейських підрозділах засобів відеоспостереження для контролю за діяльністю персоналу. З цією метою відеокамери відкрито встановлюються у робочих приміщеннях, коридорах, чергових частинах, про що сповіщається кожен поліцейський цього підрозділу. Встановлення такого прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону [111].

В Україні діє централізована (континентальна) модель забезпечення внутрішньої безпеки, тому правоохоронні функції виконує не тільки Нацполіція, а й Нацгвардія. Контроль за діяльністю Нацполіції і Нацгвардії здійснюється як з боку держави (внутрішній, зовнішній), так і з боку громадськості. Державний контроль здійснюється органами публічної влади – законодавчої, виконавчої і судової, і проявляється в різних формах управлінського і фінансового контролю. Суб’єктами громадського контролю є громадяни України та громадські організації, створені відповідно до Конституції України для здійснення і захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, а також ЗМІ [244, с. 266 ].

Разом з тим, використання європейських стандартів організації і здійснення контролю за діяльністю Нацполіції і Нацгвардії буде сприяти не тільки чіткому визначенню курсу реформування та оптимізації діяльності органів внутрішніх справ в Україні, а й використанню найбільш ефективних організаційно-правових форм контролю в практиці управління правоохоронними органами держави [244, с. 266 ]. Втім, слід погодитися з позицію І. В. Зозулі, який зазначає: «Реформуючи систему органів внутрішніх справ України, тобто, фактично обираючи на найближчі роки чи десятиріччя модель поліцейської організації, держава сьогодні вже відверто балансує як на потребі втриматись від перетворення в очах Європи та світу на сугубо поліцейську країну, так і на необхідності ефективної нейтралізації як наявних традиційних, так і супровідного кризу сплеску нових кримінальних явищ, що є доволі складним завданням» [82, с. 5].

Проведене нами дослідження дозволяє зробити певні висновки та узагальнення:

1. Структура та особливості діяльності зарубіжних воєнізованих формувань з правоохоронними функціями мають відмінності залежно від державного устрою, національних особливостей, а також сучасних тенденцій розвитку національної безпеки тієї чи іншої держави.

2. У більшості з них воєнізовані формування з правоохоронними функціями мають назву жандармерія (Франція, Нідерланди) або національна (цивільна) гвардія (Іспанія, Португалія, Болгарія, США), хоча є і власні назви, наприклад, корпус карабінерів (Італія). Деякі держави-члени ЄС (Швеція, Австрія, Німеччина) не мають у своєму складі воєнізованих формувань з правоохоронними функціями, оскільки такі завдання виконують підрозділи поліції. Залежно від устрою правоохоронної системи держави воєнізовані формування підпорядковані Міністерству внутрішніх справ (Франція, Королівство Нідерландів, Іспанія) або Міністерству оборони (США).

3. Корисним для України є досвід побудови правоохоронної системи Франції та Нідерландів. Організація діяльності, структура управління та механізм контролю за діяльністю французької Національної жандармерії та Королівської жандармерії Нідерландів може слугувати прикладом для вдосконалення як діяльності, так і механізму здійснення контролю за Нацгвардію.

**3.2. Напрями вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України**

Функціонування Нацгвардії як військового формування з правоохоронними функціями залежить від багатьох факторів, зокрема: 1) належного державного фінансування (гідної оплати праці військовослужбовців; оснащення її сучасним озброєнням, військовою та спеціальною технікою); 2) розвитку та вдосконалення бойової і спеціальної підготовки військовослужбовців; 3) удосконалення правових засад діяльності Нацгвардії; 4) удосконалення системи управління Нацгвардією; 5) участі міжнародних організацій в адоптації та розвитку Нацгвардії відповідно до стандартів НАТО тощо.

Потребує перегляду і існуюча система контролю за діяльністю Нацгвардії. Адже виконання Нацгвардією завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й 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 [186] має здійснюватися не лише під контролем держави, але й під контролем громадськості.

Слід зазначити, що процес створення якісних та ефективних адміністративно-правових засад діяльності Нацгвардії неможливо уявити без участі міжнародних міжурядових організацій. Серед основних форм такої співпраці, що сприяє вдосконаленню роботи та модернізації Нацгвардії у реаліях сьогодення, можемо виокремити підписання програм міжнародного співробітництва, проведення спільних зустрічей, спільних навчань тощо [1, с. 131].

Значну роль в удосконаленні військово-правоохоронної сфери України виконує НАТО. У 1994 році була запроваджена спільна програма з НАТО «Партнерство заради миру», у межах якої реалізуються проекти, що спрямовані на: розбудову цілісності й прозорості оборонних інституцій; професійний розвиток цивільного персоналу сектору безпеки і оборони України; вдосконалення військової освіти й оборонно-технічного співробітництва та реформування органів, що входять до українського сектору безпеки й оборони тощо [239].

Нинішній стан справ свідчить про те, що Нацгвардія лідирує у процесах переходу на військові стандарти НАТО. Вагомий внесок у ці процеси, безумовно, зробили експерти НАТО, які застосували трьох етапний системний підхід реформування Нацгвардії, що включає в себе: 1) реформу структури управління Нацгвардії; 2) програму створення нової системи підготовки та навчання особового складу з урахуванням іноземного досвіду і досвіду участі Нацгвардії у бойових операціях на Сході України; 3) механізм забезпечення взаємодії Нацгвардії з усіма силовими відомствами України, а також із силами НАТО. Перший етап передбачає зміни в організаційній структурі управління Нацгвардією та у відповідних територіальних підрозділах, що входять до її складу, відповідно до стандартів управління аналогічними формуваннями, що функціонують у країнах-членах НАТО. У межах першого етапу планується повністю оптимізувати керівну ланку та забезпечити оперативне виконання завдань військовослужбовцями під час ускладнення оперативної обстановки. Другий етап передбачає розроблення в Нацгвардії нової системи підготовки особового складу з урахуванням іноземного досвіду та досвіду участі військовослужбовців у бойових діях на Сході України. За результатом такої діяльності, з метою підвищення професійного рівня бійців Нацгвардії та вдосконалення управління їх діями в умовах мирного часу та особливого періоду, буде створено «інститут сержантів». Вимоги третього етапу передбачають налагодження взаємодії між Нацгвардією та органами, які входять як до сектору безпеки і оборони України, так і з аналогічними військовими формуваннями держав-членів НАТО [123].

Так, у 2017 році військовослужбовці Нацгвардії приймали участь у міжнародних багатонаціональних військових навчаннях. Відповідно до положень Указу Президента України від 12.01.2017 № 3/2017 «Про План проведення багатонаціональних навчань за участю підрозділів Збройних Сил України на території України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України на 2017 рік і про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2017 році для участі у багатонаціональних навчаннях» ЗСУ та інші військові формування приймали участь у багатонаціональних навчаннях за межами України, а підрозділи збройних сил США, інших держав-членів НАТО та держав-учасниць в рамках програми «Партнерство заради миру» у рамках військового співробітництва були допущені на територію України [197].

Показовими на шляху переходу Нацгвардії на євроатлантичні стандарти військового управління стали спільні українсько-американські навчання «Fearless Guardian-2015» та «Rapid Trident-2016». У межах цих проектів, представники Збройних Сил США оцінювали індивідуальні навички та знання військовослужбовців Нацгвардії, поділилися досвідом щодо ведення бойових дій, правилами маскування, основними прийомами стрільби з гвинтівки, досвідом реагування на прямий і непрямий обстріл, надання першої медичної допомоги на полі бою, а також контролювали виконання тестових завдань бригадою швидкого реагування [117].

Слід зазначити, що 2017 рік виявився результативним для Нацгвардії, про що свідчать реалізовані чисельні міжнародні проекти, які формують ґрунтовну базу на шляху до європейської й євроатлантичної інтеграції. Впродовж 2017 року продовжувалась реалізація міжнародного проекту «Включення системи фізичної ядерної безпеки України в структуру забезпечення глобальної фізичної ядерної безпеки (ГФЯБ)» – спільно з Агентством зменшення загроз Міністерства оборони США. Проект передбачає надання підтримки Нацгвардії за чотирма основними напрямами, що допоможе інтегрувати систему фізичної ядерної безпеки, забезпечити готовність сил реагування Нацгварді [115].

У 2017 році завершено черговий міжнародний проект Нацгвардії з Жандармерією Румунії «Підтримка розвитку Національної гвардії України». Мета проекту: підвищення інституційної можливості Нацгвардії щодо виконання покладених на неї завдань із забезпечення громадської безпеки. Проект передбачав підготовку особового складу Нацгвардії з питань проведення рятувально-евакуаційних операцій у гірській місцевості, обмін досвідом підрозділів спеціального призначення, участь у спільних навчаннях щодо виконання завдань з охорони громадського порядку за участю особового складу жандармерії Румунії. Одним із вагомих результатів, що був досягнутий у рамках спільних проектів, можна вважати створення в Нацгвардії гірського підрозділу для забезпечення безпеки в гірській місцевості, надання допомоги туристам та населенню. Ця робота проводиться з урахуванням досвіду жандармерії Румунії, що сприятиме впровадженню європейських підходів у забезпечення безпеки та підвищенню довіри населення до Нацгвардії [115].

Також представники Нацгвардії беруть участь в роботі Багатонаціонального об’єднаного координаційного комітету (БОКК) спільно з представниками ЗСУ та представниками США, Канади, Великої Британії, Польщі та Литви. Головним завданням Об’єднаного комітету є розроблення та впровадження ефективних механізмів взаємодії сил оборони України та США у процесі їх реформування. В рамках роботи БОКК з Американською Стороною обговорено та складено план проведення спільних навчань з підрозділами Збройних сил США протягом 2018-2020 років на базі НЦ «Старе». Також в рамках роботи Багатонаціонального об’єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування досягнуто домовленості щодо надання Нацгвардії матеріально-технічної допомоги [125].

Слід зазначити, що у 2017 році Нацгвардією забезпечено виконання програм двостороннього співробітництва із спорідненими структурами країн Європи та світу. Проведено ряд двосторонніх заходів з питань обміну досвідом у сфері громадської безпеки. Проведено практичну підготовку в Україні інструкторів Нацгвардії з тактики дій під час виконання завдань з охорони та підтримання громадського порядку. Представники Нацгвардії взяли участь і в практичній підготовці з гірської (висотної) підготовки із залученням інструкторів Військ Карабінерів Італії (навчання діям під час виконання службово-бойових завдань у гірській місцевості, вивчення практичного досвіду дій гірських підрозділів Військ Карабінерів Італії під час проведення рятувальних операцій або евакуації цивільного населення з місця події). Також відбувся візит делегації Нацгвардії до Військ Карабінерів Італії, під час якого було досягнуто домовленості щодо розширення двостороннього співробітництва на 2018 рік [238].

У 2017 році відновилося співробітництво Нацгвардії з Національною жандармерію Франції за наступними основними напрямами: організація навчання військовослужбовців Нацгвардії на старшому курсі в Школі офіцерів Національної жандармерії Франції (м. Мелен), на курсі підготовки офіцерів штабу (EMS) у Школі офіцерів Національної жандармерії Франції (м. Мелен), та їх стажування з питань техніки втручання та захисту в навчальному центрі групи втручання Національної жандармерії Франції (GIGN), а також на базі Національного центру підготовки сил жандармерії (CNEFG) за напрямами підготовки командирів батальйонів/рот мобільної жандармерії, «монітор» та «інструктор» професійного втручання, охорона VIP персон [238].

Узагальнюючи зазначимо, що Нацгвардія акумулює найсучасніші досягнення у сфері оборонного будівництва, впроваджує новітні підходи, вдосконалені системи управління, зв’язку, логістики, засвоює надсучасні зразки озброєння та військової техніки [152].

Міжнародне співробітництво є вагомим важелем у розвитку Нацгвардії, як правоохоронного органу. Втім, взаємодія Нацгвардії з міжнародними правоохоронними інституціями, особливо в частині виконання зобов’язань покладених на Нацгвардію, передбачає і контроль з боку останніх. Такий контроль здійснюється НАТО та окремими країнами ЄС, які надають практичну, технічну та фінансову допомогу Нацгвардії. Звичайно, кордони міжнародного співробітництва необхідно розширювати, однак виникає питання, яким чином здійснюється контроль міжнародними правоохоронними інституціями за діяльністю Нацгвардії, хто його координує і які сфери він охоплює? Вбачається, що питання міжнародного контролю за діяльністю Нацгвардії, та й усіх правоохоронних органів України, у тому числі і ЗСУ, має бути врегульовано окремим законодавчим актом, який визначав би правові засади, сфери та межі такого контролю.

Слід зазначити, що 1 лютого 2017 року Кабмін затвердив Концепцію розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року [215]. У документі визначені основні принципи та напрями вдосконалення Нацгвардії 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 [215].

Для реалізації Концепції передбачено два етапи. Перший завершився у 2017 році. У 2017 році Нацгвардія перейшла на систему державних електронних закупівель «ProZorro». За її допомогою було проведено 6800 процедур закупівель на загальну суму майже 3 мільярди гривень. У підсумку економія коштів державного бюджету сягнула понад 75 мільйонів гривень від очікуваної вартості, що сприяло закупці озброєння, спеціальних засобів та обладнання у розмірі 100% від Державного оборонного замовлення [81]. Таким чином, в систему управління Нацгвардією було введено новий механізм боротьби з корупцією та прозорості її господарської діяльності – систему державних електронних закупівель «ProZorro». Перевага системи «ProZorro» полягає у тому, що: 1) будь-яка людина, представник ЗМІ чи контролюючих органів можуть бути віртуально присутніми на аукціоні закупівлі; 2) спроба провести корумпований тендер одразу отримує розголос; 3) система назавжди зберігає історію редагувань та дає можливість подивитись видалені документи [264].

Також вдалось покращили рівень оснащення підрозділів сучасними системами військового радіозв’язку. За рік придбали близько 2 тисяч засобів цифрового радіозв’язку. Крім цього, оснастили підрозділи сучасними засобами військової розвідки тактичного рівня, в тому числі безпілотними авіаційними комплексами [81].

Звичайно, введення в систему управління Нацгвардією системи державних електронних закупівель «ProZorro» є позитивним кроком, який дозволяє громадськості здійснювати контроль за прозорістю проведення тендерів, замовником яких виступає Нацгвардія. Втім, вказаний механізм має певні недоліки, а саме: 1) на офіційному веб-сайті Нацгвардії не розміщено жодної інформації щодо участі цього військового формування в проведенні тендерів за допомогою системи державних електронних закупівель «ProZorro» (містяться лише оголошення суб’єктам господарської діяльності щодо проведення у майбутньому Нацгвардією процедур закупівель речового майна, продуктів харчування, спецзасобів тощо); 2) не має жодних звітів розміщених на офіційному веб-сайті Нацгвардії щодо проведених тендерів, замовником яких виступає Нацгвардія. Вказані обставини обмежують можливість громадськості здійснювати контроль за господарською діяльністю Нацгвардії у повному обсязі. Тому доцільно у рубриці «Державні закупівлі» на офіційному веб-сайті Нацгвардії розміщувати вказану інформацію.

Поряд з питанням удосконалення механізму здійснення громадського контролю за діяльністю Нацгвардії слід наголосити, що існують певні недоліки в оприлюдненні результатів проведення державного фінансового контролю, а також залишається низький рівень якості організації та планування внутрішньовідомчих контрольних заходів. У цьому контексті слід погодитися з В.М. Плішкіним стосовно того, що планування та контроль є неподільними: незаплановані (незапрограмовані) дії не можна контролювати, оскільки завданням контролю є спостереження за правильністю дій, коректуючи відхилення від плану [135, с. 540].

Завдяки значному збільшенню державних асигнувань на оборонний сектор, за останні роки покращилась ситуація з технічним, речовим та продовольчим забезпеченням Нацгвардії. В ЗМІ постійно висвітлюється інформація про збільшення фінансування Нацгвардії, про передачу на озброєння цьому військовому формуванню нової військової техніки, стрілецької зброї, спецтехніки і спецзасобів, забезпечення військовослужбовців речовим майном та власними квартирами тощо. З огляду на це Нацгвардія виступає суб’єктом державного фінансового контролю в частині забезпечення цільового та ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна. Однак в ЗМІ, на офіційному веб-сайті Нацгвардії та на сайтах контролюючих органів не має жодної інформації про контролюючі заходи щодо перевірки цільового й ефективного використання Нацгвардією бюджетних коштів та державного майна.

Якщо такі перевірки і проводяться, то їх результати ~~проведення~~ мають бути оприлюднені з врахуванням необхідності дотримання режиму спеціальних обмежень, установлених чинним законодавством. Тому суб’єкти державного фінансово контролю повинні оприлюднювати результати проведення державного фінансового контролю діяльності Нацгвардії щодо цільового й ефективного використання бюджетних коштів та державного майна, шляхом: випуску і поширення інформаційних та довідкових збірників, журналів, прес-релізів тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організації інтерв’ю з керівниками суб’єктів державного фінансового контролю для вітчизняних і зарубіжних ЗМІ; публікації виступів керівників або інших відповідальних працівників від контролюючих органів у ЗМІ тощо.

Що стосується внутрішньовідомчого контролю, то у структурі Головного управління Нацгвардії функціонує відділ внутрішнього аудиту, який є відповідальним за: організацію та здійснення внутрішнього аудиту діяльності підрозділів військ; функціонування служб внутрішнього аудиту управлінь територіальних командувань Нацгвардії та їх методичне забезпечення; облік результатів аудитів; контроль за виконанням (реалізацією) рекомендацій за результатами аудитів. Основними завданнями відділу внутрішнього аудиту є: здійснення внутрішнього аудиту діяльності підрозділів Нацгвардії та надання командувачеві Нацгвардії об’єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо функціонування в підрозділах Нацгвардії системи внутрішнього контролю та її вдосконалення; удосконалення системи управління; запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів; запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у фінансово-господарській діяльності підрозділів внутрішніх військ. Відповідно до визначених завдань відділ внутрішнього аудиту виконує функцію оцінки: ефективності функціонування системи внутрішнього контролю; ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у перспективних та річних планах; ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання; якості виконання покладених на підрозділи Нацгвардії функцій і завдань, визначених актами законодавства, наказами МВС України та командувача внутрішніх військ; стану збереження військового майна та управління ним; правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності; ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань, покладених на підрозділи Нацгвардії. Також відділ внутрішнього аудиту здійснює перевірки підрозділів Нацгвардії щодо дотримання норм законодавства стосовно: цільового та ефективного використання бюджетних коштів, отриманих на виконання бюджетних програм; надання платних послуг юридичним та фізичним особам; передачі в оренду військового майна; дотримання встановленого порядку закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; організації та стану бухгалтерського обліку, достовірності фінансової звітності тощо [45].

Незважаючи на широкий спектр контролюючих повноважень, відділ внутрішнього аудиту Головного управління Нацгвардії не завжди своєчасно реагує на порушення, які допускаються у військових частинах Нацгвардії. Це пояснюється низьким рівнем професійності фахівців, які проводять внутрішній аудит, відсутністю єдиних поглядів на цілі, завдання, форми і методи проведення внутрішнього аудиту в підрозділах Нацгвардії.

Щодо професійної підготовки працівників, які залучаються до проведення внутрішнього аудиту у підрозділах Нацгвардії, то необхідно на постійній основі проводити заняття з підвищення кваліфікації останніх, що сприятиме підвищенню рівня внутрішнього контролю у військових частинах Нацгвардії і мінімізує збитки підрозділів у майбутньому. Також вважаємо за потрібне долучати до процесу проведення внутрішнього аудиту зовнішніх незалежних аудиторів, які не тільки виявлятимуть порушення, але й надаватимуть практичну допомогу фахівцям відділу внутрішнього аудиту Головного управління Нацгвардії.

Слід зазначити, що з метою подальшого вдосконалення системи внутрішнього аудиту і системи виявлення та запобігання корупції, з 2017 року Нацгвардія почала використовувати єдину ІТ-платформу, що надало можливість ефективно розподіляти ресурси, здійснювати планування (в тому числі і фінансове) і вести повноцінний облік [119].

Отже, аналіз нормативно-правової бази та результатів діяльності контролюючих органів свідчать про те, що сучасній системі контролю за діяльністю Нацгвардії характерні певні недоліки, серед яких варто назвати: 1) декларативність правових актів, що регулюють питання здійснення контролю за правоохоронними органами держави (відсутність комплексного законодавчого акта, який визначав би правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами); 2) відсутність чіткої процедури здійснення державного, зокрема, парламентського та громадського контролю; 3) відсутність координуючого органу з питань контролю за правоохоронними органами; 4) низька громадська активність у зазначеній сфері; 5) невідповідність сучасним вимогам стандартів і критеріїв оцінки діяльності об’єкту контролю – Нацгвардії; 6) недостатня прозорість деяких напрямів діяльності Нацгвардії тощо.

На нашу думку, у процесі розвитку Нацгвардії як військового формування з правоохоронними функціями та вдосконалення системи контролю за її діяльністю, у тому числі і за всіма правоохоронними органами, необхідно вирішити такі завдання: 1) опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення механізму та системи державного і громадського контролю за правоохоронними органами, розвитку з цією метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового та громадського контролю; 2) прийняти комплексний законодавчий акт, який би визначав правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами, і в якому б чітко були визначені предмет та об’єкт контролю, форми і методи його здійснення; 3) розробити та запровадити сучасні критерії та методики оцінювання діяльності та функціонування Нацгвардії; 4) з метою досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління правоохоронними органами, розмежувати сфери політичного та адміністративного керівництва Нацгвардією; 5) запровадити відкритий для громадськості механізм проведення тендерів та закупівель озброєння, військового спорядження тощо для Нацгвардії; 6) удосконалити механізм парламентського контролю за напрямами діяльності Нацгвардії України, які мають закритий, таємний характер тощо [25, с. 19–20].

Проведений аналіз напрямів вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії дозволяє зробити такі висновки та узагальнення:

1) міжнародне співробітництво є вагомим важелем у розвитку Нацгвардії як правоохоронного органу. Втім, взаємодія Національної гвардії України з міжнародними правоохоронними інституціями, особливо в частині виконання зобов’язань покладених на Нацгвардію, передбачає і контроль з боку останніх. Такий контроль здійснюється НАТО та окремими країнами ЄС, які надають практичну, технічну та фінансову допомогу Нацгвардії. Тому питання міжнародного контролю за діяльністю Нацгвардії та всіх правоохоронних органів України, у тому числі і ЗСУ, правових засад, сфери та меж такого контролю має бути врегульовано окремим законодавчим актом.

2) сучасній системі контролю за діяльністю Нацгвардії характерні певні недоліки, а саме: 1) декларативність правових актів, що регулюють питання здійснення контролю за правоохоронними органами держави (відсутність комплексного законодавчого акта, який визначає правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами); 2) відсутність чіткої процедури здійснення державного, зокрема, парламентського та громадського контролю; 3) відсутність координуючого органу з питань контролю за правоохоронними органами; 4) низька громадська активність у зазначеній сфері; 5) невідповідність сучасним вимогам стандартів і критеріїв оцінки діяльності об’єкта контролю – Нацгвардії; 6) недостатня прозорість деяких напрямів діяльності Нацгвардії тощо.

Запропоновано напрями вдосконалення організаційних засад здійснення державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України: 1) опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення механізму та системи державного та громадського контролю за правоохоронними органами, розвитку з цією метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового та громадського контролю; 2) прийняти комплексний законодавчий акт, який визначав би правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами, і в якому чітко були би визначені предмет та об’єкт контролю, форми та методи його здійснення; 3) розробити й запровадити сучасні критерії і методики оцінювання діяльності та функціонування Нацгвардії; 4) з метою досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління правоохоронними органами розмежувати сфери політичного та адміністративного керівництва Нацгвардією; 5) запровадити відкритий для громадськості механізм проведення тендерів та закупівель озброєння, військового спорядження тощо для Нацгвардії; 6) удосконалити механізм парламентського контролю за тими напрямами діяльності Нацгвардії України, які мають таємний характер тощо.

3) з метою забезпечення прозорості проведення тендерів, замовником яких виступає Нацгвардія слід на офіційному веб-сайті Нацгвардії у рубриці «Державні закупівлі» розміщувати інформацію, звіти щодо участі цього військового формування в проведенні тендерів за допомогою системи державних електронних закупівель «ProZorro».

**Висновки до розділу 3**

1. З’ясовано, що структура та особливості діяльності зарубіжних воєнізованих формувань з правоохоронними функціями мають відмінності залежно від державного устрою, національних особливостей, а також сучасних тенденцій розвитку національної безпеки тієї чи іншої держави. У більшості з них воєнізовані формування з правоохоронними функціями мають назву жандармерія (Франція, Нідерланди) або національна (цивільна) гвардія (Іспанія, Португалія, Болгарія, США), хоча є і власні назви, наприклад, корпус карабінерів (Італія). Деякі держави-члени ЄС (Швеція, Австрія, Німеччина) не мають у своєму складі воєнізованих формувань з правоохоронними функціями, оскільки такі завдання виконують підрозділи поліції. Залежно від устрою правоохоронної системи держави воєнізовані формування підпорядковані Міністерству внутрішніх справ (Франція, Королівство Нідерландів, Іспанія) або Міністерству оборони (США).

Зроблено висновок, що корисним для України можна вважати досвід побудови правоохоронної системи Французької Республіки та Королівства Нідерландів. Організація діяльності, структура управління та механізм контролю за діяльністю французької Національної жандармерії та Королівської жандармерії Нідерландів може слугувати прикладом для вдосконалення як діяльності, так і механізму здійснення контролю за Нацгвардією.

2. Наголошено, що міжнародне співробітництво є вагомим важелем у розвитку Нацгвардії як правоохоронного органу. Втім, взаємодія Національної гвардії України з міжнародними правоохоронними інституціями, особливо в частині виконання зобов’язань покладених на Нацгвардію, передбачає і контроль з боку останніх. Такий контроль здійснюється НАТО та окремими країнами ЄС, які надають практичну, технічну та фінансову допомогу Нацгвардії. Тому питання міжнародного контролю за діяльністю Нацгвардії та всіх правоохоронних органів України, у тому числі і ЗСУ, правових засад, сфери та меж такого контролю має бути врегульовано окремим законодавчим актом.

Встановлено, що сучасній системі контролю за діяльністю Нацгвардії характерні певні недоліки, а саме: 1) декларативність правових актів, що регулюють питання здійснення контролю за правоохоронними органами держави (відсутність комплексного законодавчого акта, який визначає правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами); 2) відсутність чіткої процедури здійснення державного, зокрема, парламентського та громадського контролю; 3) відсутність координуючого органу з питань контролю за правоохоронними органами; 4) низька громадська активність у зазначеній сфері; 5) невідповідність сучасним вимогам стандартів і критеріїв оцінки діяльності об’єкта контролю – Нацгвардії; 6) недостатня прозорість деяких напрямів діяльності Нацгвардії тощо.

Запропоновано напрями вдосконалення організаційних засад здійснення державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України: 1) опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення механізму й системи державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, розвитку з цією метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового та громадського контролю; 2) прийняти комплексний законодавчий акт з визначенням правових засад організації і здійснення державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, предмету, об’єкту, форм та методів здійснення контролю; 3) розробити й запровадити сучасні критерії і методики оцінювання діяльності Нацгвардії; 4) з метою досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління правоохоронними органами розмежувати сфери політичного та адміністративного керівництва Нацгвардією; 5) запровадити відкритий для громадськості механізм проведення тендерів та закупівель озброєння, військового спорядження тощо для Нацгвардії; 6) удосконалити механізм парламентського контролю за тими напрямами діяльності Нацгвардії, які мають таємний характер тощо.

З метою забезпечення прозорості проведення тендерів, замовником яких виступає Нацгвардія пропонується на офіційному веб-сайті Нацгвардії у рубриці «Державні закупівлі» розміщувати інформацію, звіти щодо участі цього військового формування в проведенні тендерів за допомогою системи державних електронних закупівель «ProZorro».

**ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні адміністративно-правових засад державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки, пропозиції і рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети:

1. Встановлено, що організаційно Нацгвардія складається з органів військового управління (головного органу військового управління та органів військового управління оперативно-територіальних об’єднань), з’єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ.

Особливість правового статусу Нацгвардії полягає в тому, що крім виконання правоохоронних завдань, вона також взаємодіє зі ЗСУ у відсічі збройної агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони. Крім того, Нацгвардія є основним суб’єктом з припинення масових заворушень, при здійсненні яких координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій.

2. Визначено особливі ознаки контролю за діяльністю Нацгвардії, а саме: 1) контроль є зовнішнім проявом, формою управління Нацгвардією, в якій інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, що покладаються на це військове формування; 2) контроль є способом вирішення основних завдань, що стоять перед Нацгвардією, шляхом вивчення фактичного стану справ у цьому військовому формуванні, а також вивчення громадської думки і з’ясування потреб суспільства; 3) контроль виступає гарантом виконання покладених на Нацгвардію правоохоронних завдань, адже дозволяє своєчасно виявити порушення в її діяльності, сприяє їх усуненню та недопущенню в подальшому.

3. З’ясовано, що цілі та завдання контрольної діяльності взаємообумовлені. Мета контрольної діяльності знаходить своє відображення в завданнях. До завдань контролю за діяльністю Нацгвардії віднесено: 1) здійснення правових, організаційних та інформаційних заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності Нацгвардії, усіх її структурних підрозділів (головного органу військового управління, оперативно-територіальних об’єднань, з’єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров’я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об’єднань Нацгвардії), військовослужбовцями вимог чинного законодавства України; 2) забезпечення якісного та своєчасного виконання покладених на Нацгвардію завдань і функцій із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й 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; 3) аналіз фактичного стану дотримання службової дисципліни усіма військовослужбовцями Нацгвардії, а також посадовими та службовими особами підрозділів, які входять до сфери управління Нацгвардії; 4) попередження, виявлення та сприяння усуненню недоліків та допущених порушень в діяльності Нацгвардії; 5) сприяння належній взаємодії Нацгвардії 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; 6) урахування громадської думки при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Нацгвардії; 7) об’єктивне, повне, своєчасне і неупереджене, всебічне і збалансоване інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Нацгвардії тощо.

4. Встановлено, що суб’єкти державного та громадського контролю за діяльністю Нацгвардії здійснюють свою діяльність самостійно в межах відповідного правового поля, керуючись нормами Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабміну, відомчих нормативно-правових документів, міжнародних нормативно-правових та інших актів.

Підтримано законодавчу ініціативу щодо прийняття окремого Закону України «Про громадський контроль», метою якого є запровадження в Україні інституту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

5.Запропоновано систему контролюючих органів, здатних здійснювати контроль за діяльністю Нацгвардії: міжнародні організації (ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ), у рамках укладених або ратифікованих міжнародних договорів (актів) України; національні органи влади, наділені контрольними повноваженнями (Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суди всіх рівнів та органи прокуратури), які здійснюють загальний (іноді і спеціальний, наприклад, комітети, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, що утворюються для розв’язання конкретного питання) контроль за сферою державного управління; недержавні утворення (громадські об’єднання).

Встановлено, що контрольні повноваження Верховної Ради України реалізуються, переважно, шляхом законодавчого врегулювання певних правовідносин, які стосуються функціональних, матеріально-фінансових питань діяльності Нацгвардії або соціально-правового статусу військовослужбовців цих формувань. І хоча контрольна складова у наведених формах діяльності парламенту безумовно присутня, безпосередній вплив та оперативність реагування значно обмежені. Реалізуючи вказані повноваження щодо діяльності Нацгвардії, Верховна Рада України по-суті встановлює лише основні засади, остаточне виконання яких залежатиме вже від органів виконавчої влади, які, на відміну від парламенту, мають оперативний вплив на діяльність Нацгвардії.

6. Зазначено, що парламентський та президентський контроль за діяльністю Нацгвардії можуть бути прямими, які здійснюються Верховною Радою України чи Президентом України безпосередньо, або непрямими, які здійснюються уповноваженими особами або їх структурними підрозділами.

З метою забезпечення дієвого механізму демократичного розподілу повноважень між гілками влади щодо здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, обґрунтовано доцільність повернення до законодавчої практики призначення та звільнення з посади командувача Нацгвардії Верховною Радою України за поданням Президента України, у зв’язку з чим запропоновано до Конституції України внести відповідні зміни.

7. Встановлено, що на сьогодні контрольно-наглядова діяльність прокуратури за функціонуванням Нацгвардії (на відміну від інших видів контролю) має конкретно окреслені законом межі, які не охоплюють усіх напрямів діяльності останньої. Втім, розширення наглядових повноважень прокуратури за діяльністю Нацгвардії, зважаючи на Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», є не перспективним. Отже, задекларований у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» контроль (нагляд) з боку прокуратури залишається актуальним, але незабаром, така функція щодо діяльності Нацгвардії буде здійснюватися виключно у межах кримінально-процесуальних відносин.

8. Доведено, що до сфери інтересів громадського контролю за діяльністю Нацгвардії належать відносини, які виникають з приводу: виконання соціальних завдань, безпосередньо пов’язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян; встановлення соціальних потреб, інтересів населення та їх задоволення у передбачений законами спосіб; дотримання законності з боку посадовців та особового складу підрозділів Нацгвардії, виконання ними антикорупційного законодавства тощо. Підкреслено, що суб’єкти громадського контролю не повинні втручатися у сферу службово-бойової діяльності військових формувань.

9. Зроблено висновок, що в Україні діє централізована (континентальна) модель забезпечення внутрішньої безпеки, тому правоохоронні функції виконує не тільки Нацполіція, а й Нацгвардія. Використання європейських стандартів організації і здійснення контролю за діяльністю Нацполіції і Нацгвардії сприятиме не тільки чіткому визначенню курсу реформування та оптимізації діяльності органів внутрішніх справ в Україні, а й використанню найбільш ефективних організаційно-правових форм контролю в практиці управління правоохоронними органами держави.

Наголошено, що корисним для України є досвід побудови правоохоронної системи Франції та Нідерландів. Організація діяльності, структура управління та механізм контролю за діяльністю французької Національної жандармерії та Королівської жандармерії Нідерландів може слугувати прикладом для вдосконалення як діяльності, так і механізму здійснення контролю за Нацгвардію.

10. Запропоновано напрями вдосконалення організаційних засад здійснення державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України: 1) опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення механізму й системи державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, розвитку з цією метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового та громадського контролю; 2) прийняти комплексний законодавчий акт з визначенням правових засад організації і здійснення державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, предмету, об’єкту, форм та методів здійснення контролю; 3) розробити й запровадити сучасні критерії і методики оцінювання діяльності Нацгвардії; 4) з метою досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління правоохоронними органами розмежувати сфери політичного та адміністративного керівництва Нацгвардією; 5) запровадити відкритий для громадськості механізм проведення тендерів та закупівель озброєння, військового спорядження тощо для Нацгвардії; 6) удосконалити механізм парламентського контролю за тими напрямами діяльності Нацгвардії, які мають таємний характер тощо.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

Агапова О. Міжнародне співробітництво як чинник вдосконалення діяльності Національної гвардії України // Підприємство, господарство і право. 2016. № 12. С. 131–135.

Администратвное право Украины : учебн. для студентов высш. учебн. заведений. юрид. спец. – 2-е изд. перераб. и доп. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2003. 576 с.

Административная деятельность ОВД : учебн. для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М. : Изд-во Юрайт, 2014. 521 с.

Административное право Украины : учебн. / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посібн. / За заг. ред. Є. М. Моісеєва / В. Д. Сущенко, В. І. Олефір, С. Ф. Константінов та ін. К. : КНТ, 2008. 264 с.

1. Адміністративна діяльність : навч. посібн. // за заг. ред. О.І. Остапенка. Л. : ЛІВС, 2002. 252 с.
2. Адміністративне право: підручник / [за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй]. Х.: Право, 2010. 624 с.
3. Адміністративне право України / [Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко та ін.] за ред. Ю.П.Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с
5. Адміністративне право України: підручник [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. 520 с.

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.

Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.

1. Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство БЕК, 1994. 224 с.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М Административное право Российской Федерации : учебн. М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. 608 с.

1. Аналіз законопроекту № 6556 від 08.06.2017 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» // Асоціація УМДПЛ: сайт. URL: http://umdpl.info/police-experts.info/2017/09/05/6556\_analysis/ (дата звернення: 21.04.2018).

Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. К. : Наук. думка, 1994. – 116 с.

Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 304 с.

1. Андрійко О.Ф. Призначення і функції державного контролю / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; за заг. ред. В.Б. Авер’янова. К.: Факт, 2003. С. 342–346.
2. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М.: Юр-Инком, 1973. 276 с.

Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с. URL: http://nbuviap.gov.ua/materials/Afonin/uchast.pdf (дата звернення: 26.04.2018).

1. Байрачна Т.О. Громадський контроль за діяльністю Національної гвардії України: стан і перспективи правового регулювання // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2017. Випуск 1 (77). С. 118–126.
2. Байрачна Т.О. Контроль як спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної гвардії України // Судова апеляція. 2016. № 4 (45). С. 45–51.
3. Байрачна Т.О. Окремі аспекти вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України // Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 бер. 2017 р.) / МВС України, Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 18–20.
4. Байрачна Т.О. Організаційно-правова діяльність суб’єкті контролю за функціонуванням Національної гвардії України // Пріоритетні напрями розвитку правової системи України: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 27-28 січ. 2017 р.) / Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 55–58.
5. Байрачна Т.О. Особливості президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право і безпека. 2016. № 4 (63). С. 29–34.
6. Байрачна Т.О. Принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України: поняття та класифікація // Держава і право. Випуск 75. С. 188–196.
7. Байрачна Т.О. Система контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: між. наук.-практ. конференції (Київ, 13-14 січ. 2017 р.) / Центр правових наукових досліджень. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 63–65.
8. Байрачна Т.О. Суб’єкти контролю за діяльністю Національної гвардії України // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : матеріали між. наук.-практ. конференції (Харків, 12 груд. 2014 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 31–34.
9. Байрачна Т.О. Удосконалення правового регулювання парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. Випуск 4 (75). С. 132–140.

Байрачна Т.О.Національна гвардія України як об’єкт контрольної діяльності // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 13–17.

Байрачная Т.А. Перспективы законодательного расширения границ судебного контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины // Электронный периодический научный журнал «SCI-ARTICLE.RU». 2017. № 41 (январь). С. 123–129. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1483110030>

Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монограф. Х. : Легас, 2004. 192 с.

Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 32–43.

1. Беляев В.П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 9–19.
2. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля РФ : дис. …доктора юрид. наук: 12.00.02; 12.00.11. М., 2001. 483 с.
3. Большой юридический словарь / под ред. [А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крупских]. М. : Инфра-М, 1999. 529 с

Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування // Міжнарод. наук. Журнал. URL: http://www.inter-nauka.com/uploads/public/14637588489931.pdf (дата звернення: 23.04.2018).

Буханевич А. Особливості реалізації публічного контролю в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах розвитку громадянського суспільства // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. № 2. С. 33–41.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад, і голов. ред. В.Т. Бусел]. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь; Перун, 2004. 1440 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер’янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

Висновок на проект закону України «Про громадський контроль» // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=55101 (дата звернення: 27.05.2018).

Відділ внутрішнього аудиту // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: http://ngu.gov.ua/ua/sino-verto (дата звернення: 02.05.2018).

Вітвіцький С.С. Мета та завдання контрольної діяльності // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія Право. Випуск 29. Том 2.С. 30–34.

1. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.

Волощук В. Класифікація парламентського контролю / Владислав Волощук // Публічне управління: теорія та практика : збірн. наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 3(7). С. 118–123. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/2/09.pdf (дата звернення: 02.12.2016).

Галлиган Д., Полянский В.В, Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции : учебн. / Д. Галлиган,. М. : «Юристъ», 2002. 410 с.

1. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Х.: Фоліо, 2002. 176 с.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. … доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2003. 413 с.

Гловюк І. В. Судовий контроль як категорія теорії судової діяльності у кримінальному процесі // Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 45. С. 367–371.

Глушков В.О., Василинчук В.І, Скалозуб Л.П., Бортницька Л.В. Судовий контроль у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності // Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 3. С. 41–47.

1. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. М. : Весь мир, 2010. 224 c.

Горбач Д. О. Національна гвардія України: історія становлення та сучасний стан (порівняльно-правовий аналіз) // Право і безпека. 2014. № 3 (54). С. 36– 43.

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.

Горбач Д.О. Деякі питання організації і діяльності корпусу карабінерів Італії та можливості їх застосування в Україні // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Право і держава: проблеми розвитку і взаємодії у ХХІ ст.», 30-31 січня 2015 року. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 108–110.

1. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.

Гражданская гвардия Испании. URL: https://ru.wikipedia.org (дата звернення: 21.05.2018).

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні : організація та проведення : практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. Д. : Моноліт, 2010. 180 с.

Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП, 1999. 288 с.

1. Дежавне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О.Ю. Оболенський]. К.: КНЕУ, 2005. 480 с.

Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 393 с.

Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку // Форум права. 2009. № 2. С. 102–107. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09dsfogp.pdf (дата звернення: 26.06.2018).

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер’янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

Дніпренко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf (дата звернення 11.04.2018).

Добровіцька К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування // Ефективність державного управління: збірн. наук. праць. 2015. Вип. 43. С. 303–308.

1. Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради безпеки і співробітництва в Європі : Міжнародний документ від 29.06.1990 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\_082 (дата звернення: 11.03.2018).

Дорош В. С. Адміністративне судочинство як одна з форм здійснення судового контролю // Право та державне управління : збірн. наук. праць. 2012. Вип. 3. С. 159–-163.

Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

Журавльова Г.С. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. 2007. № 1 (7). С. 51–55.

Журавльова Г.С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 1999. 19 с.

1. За два роки існування Національної гвардії 75 % нацгвардійців взяли участь у АТО – НГУ // Національна гвардія України URL: http://uacrisis.org/ua/41370-ngu-15 (дата звернення: 12.05.2018).

Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\_015 (дата звернення: 17.03.2018).

Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / [ А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, С.Л. Лисенков та ін.]; за заг. ред. В.В. Копєйчикова. К. : Юрінком Інтер, 1997. 320 с.

1. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник / [Копиленко О.Л., Зайчук О.В., Заєць А.А., Журавський В.С. та ін.]; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. Юрінком Інтер. 2008. 400 с.

Запит «Про Спеціальну комісію з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави» / Пошук публікацій порталу // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL: http://www.rada.gov.ua/search?search=Про+Спеціальну+комісію+з+питань+демократичного+цивільного+Воєнною+організацією+держави&field=0&date\_type=1&year=0&month=0&day=0&sort=2&submit\_form=true (дата звернення: 02.12.2016).

Захаров Є. Громадський контроль і права людини // Сайт громадської мережі «Опора»; Львівське представництво. URL: http://opora.lviv.ua/?p=529 (дата звернення: 26.04.2018).

Звиглянич С. Річниця подій під Верховною Радою : За що загинули четверо нацгвардійців : новини за 31.08.2016 р. // Інтерент-видання «112 Україна». URL: http://ua.112.ua/mnenie/khronolohiia-podii-pid-verkhovnoiu-radoiu-255350.html (дата звернення: 26.046.2018).

Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. 190 с.

Зміни, що зробили гвардію сильнішою – командувач НГУ Юрій Аллеров // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: http://ngu.gov.ua/en/node/19822 (дата звернення: 08.05.2018).

Зозуля І.В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід // URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\_nbuv/cgiirbis\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image\_file\_name=PDF%2Fboz\_2008\_19\_21.pdf&IMAGE\_FILE\_DOWNLOAD=0 (дата звернення: 08.05.2018).

Зозуля І.В. Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових та правоохоронних структур України // URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\_nbuv/cgiirbis\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE\_FILE\_DOWNLOAD=1&Image\_file\_name=PDF/boz\_2007\_17\_22.pdf (дата звернення 11.04.2018).

Іваницький С. Принципи організації і діяльності прокуратури та адвокатури : зміст і співвідношення // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 2. С. 52–59. URL: http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/2-2014/ivanitskiy.pdf (дата звернення 11.04.2018).

1. Іванова І.М. Державний фінансовий контроль у забезпеченні економічної безпеки України: дис. … канд. юрид. наук: 21.04.01. К., 2007. 196 с.

Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень // Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4(12). С. 74–79.

1. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.
2. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. … канд. юрид. наук спец. 12.00.07. К., 2008. 20 с.

Коврякова Е. В. Парламентский контроль : зарубежный опыт и российская практика. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. 192 с.

Ковтун М. С. Питання громадського контролю за формуванням та реалізацією антимонопольної політики // Форум права. 2015. № 4. С. 114–118. URL: http://nbuv.gov.ua/j-p df/FP\_index.htm\_2015\_4\_22.pdf (дата звернення: 26.04.2018).

Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

1. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки : міжнародний документ від 01.01.1994 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\_116 (дата звернення: 27.04.2018).
2. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. 216 с.
3. Коломоєць Т.О. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. № 2(2). 2012. С. 31–42.

Колпаков В. К. Адміністративне право України : піручн. – 2-ге вид., допов. / В. К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2000. 752 c.

Колпаков В. К., Кузьменко О.В Адміністративне право України : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

1. Конвенція про захист прав і основних свобод людини : міжнародний документ від 04.11.1950 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\_004 (дата звернення: 11.04.2018).
2. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : міжнародний документ від 10.12.1984 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\_085 (дата звернення: 12.05.2018).

Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: ttp://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 02.12.2016).

1. Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний: аналітична доповідь центру Разумкова // Національна безпека і оборона. 2004. № 4. С. 2–38.

Косілова О. І. Правозахисні функції громадянського суспільства // Підприємництво, господарство і право. 2011. № 10 (190). С. 10–14.

Косінов С. А. Парламентський контроль як елемент принципу поділу влади // Юрист України. 2013. № 1 (22). С. 9–16.

1. Костюк П. Народження Національної гвардії України: перший крок до створення національних збройних сил / Петро Костюк URL: http://portsou.at.ua/news/narodzhennja\_nacionalnoji\_gvardiji\_ukrajini\_pershij\_krok\_do\_stvorennja\_nacionalnikh\_zbrojnikh\_sil/2012-11-04-1657 (дата звернення: 08.05.2018).

Кравченко В. В. Особливості президентського контролю // Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1 (ІІ). С. 29–35.

Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Сайт Стрийської міськради «Новий Стрий». URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\_A\_pro\_grom\_kontrol.pdf (дата звернення: 26.04.2018).

Кулинич Л. С. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у державному управлінні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. С., 2015. 197 с.

Куракін О.М. Поняття і зміст нормативно-правового регулювання як юридичного явища // Держава та регіони. Серія: право. № 3 (41). 2013. С. 10–15.

Латишева В. В. Поняття «громадський контроль» та»управлінські послуги» в дослідженні громадянського суспільства // Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2007. № 1. С. 76–89.

1. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : моногр. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.
2. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.

Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія / [за ред. О. М. Бандурки]. Х.: Консум, 2001. 131 с.

1. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2000. 204 с.

Міжнародна Конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації: міжнародний документ від 21.12.1965 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\_105 (дата звернення: 27.04.2018).

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\_043 (дата звернення: 27.04.2018).

Міжнародні проекти // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: https://icdngu.atavist.com/international\_cooperatioon (дата звернення: 17.04.2018).

Музичук О. М. Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук // Вісник ХНУВС. 2014. № 2 (65). 156–162.

Навчання «Fearless Guardian 2015»: гвардійці продовжують тренування // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: http://ngu.gov.ua/ua/news/navchannya-fearless-guardian2015-gvardiyci-prodovzhuyut-trenuvannya (дата звернення : 17.04.2018).

Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01. Львів, 2010. 18 с.

Нацгвардія перейде на єдину ІТ-платформу. URL: https://www.5.ua/novyny-kompaniy/natshvardiia-pereide-na-iedynu-itplatformu-115357.html (дата звернення: 02.05.2018).

1. Нацгвардія: міжнародне співробітництво // Національна гвардія України URL: https://icdngu.atavist.com/international\_cooperatioon (дата звернення: 21.04.2018).
2. Національна гвардія України : Зміни. Розвиток. Досягнення. URL: https://readymag.com/u69999728/1011345/2/ (дата звернення 16.04.2018).
3. Національна гвардія України отримала статус спостерігача в FIEP з перспективою членства // Національна гвардія України URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/3307\_Nacionalna\_gvardiya\_Ukraini\_otrimala\_status\_sposterigacha\_v\_FIEP\_z\_perspektivoyu\_chlenstva\_FOTO\_VIDEO.htm (дата звернення: 21.04.2018).

Національна гвардія України повністю реформує свою структуру // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2015. URL: http://ngu.gov.ua/ua/news/nacionalna-gvardiya-ukrayiny-povnistyu-reformuyesvoyu-strukturu-video (дата звернення : 13.04.2018).

1. Новий тлумачний словник української мови : у чотирьох томах. 42000 слів. [укл. В. Ярещенко, О. Сліпушко]. К.: Видавництво «АКОНІТ», 1998. Т. 2. 1998. 910 с.

Об’єднаний координаційний комітет // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: https://icdngu.atavist.com/international\_cooperatioon (дата звернення : 17.04.2018).

ОБСЄ привітала угоду про відведення зброї на Донбасі : новини за 30.09.2015 р. / Інтернет-видання ВВС Україна. URL: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150930\_osce\_minsk\_vc (дата звернення: 02.12.2016).

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка: [70 000 слов] / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. М. Русский язык, 1990. 921 с.

Онопенко П.В. Функції сучасної держави, її сутність, різновиди та тенденції розвитку // Держава і право: зб. наук. праць. Вип. 7. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. С. 121.

Оперативне управління Національної гвардії України // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: http://ngu.gov.ua/ua/operatyvne-upravlinnya (дата звернення: 19.04.2018).

Организационно-правовой аспект деятельности силовых структур зарубежных стран: Учеб. пособие / Мелехин А.В., Попенко А.Р.; под ред. А.В. Мелехина. М.: ВНИИ МВД России, 1998. 88 с.

Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) : загальна довідка / МЗС України // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/690\_OSCE.htm (дата звернення: 02.12.2016).

1. Павлюх О.А. Поняття, мета, загальні риси та призначення контролю в сфері державного управління // Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 117–119.

Панова Е. А. Юридическая ответственность за нарушение водного законодательства России : автореф. дис… канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2009. 28 с.

Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Положення ; Указ Президента України від 28.03.2014 р. № 346/2014 // Офіційний вісник Президента України. 2014. № 12. Ст. 24.

Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. К.: НАВСУ, 1999. 702 с.

Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України : теоретико-організаційні питання : дис... канд. юрид. наук : 25.00.01 / К., 2003. 248 с.

1. Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 14.02.2015 № 84/2015 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/84/2015 (дата звернення: 08.05.2018).

Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні : проблеми та перспективи // Нац. ін-т проблем міжнародної безпеки. Публікації. URL: http://www.niisp.org.ua/defau~38.php (дата звернення: 26.04.2018).

1. Попова О.О., Калініченко А.П. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання // Форум права. 2014. № 1. С. 418–421.

Постанова судді Вінницького міського суду Вінницької області у справі № 127/3455/16-п від 24.02.2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/56052010 (дата звернення: 26.04.2018).

Постанова судді Красноармійського міськрайонного суду Донецької області у справі № 235/8712/15-п від 02.10.2015 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/51948743 (дата звернення: 26.04.2018).

Постанова судді Придніпровського районного суду м. Черкас у справі № 711/8808/16-п від 19.10.2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62112148 (дата звернення: 26.04.2018).

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=61978 (дата звернення: 21.04.2018).

Пояснювальна записка до проекту закону України «Про громадський контроль» // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=55101 (дата звернення: 27.04.2018).

Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Австрия. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item\_id=9 (дата звернення: 22.04.2018).

Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Германия. URL:http://polis-cp.osce.org/countries/details?item\_id=17 (дата звернення: 23.04.2018).

Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Нидерланды. URL: http://polis-cp.osce.org/countries/details?item\_id=35&lang=ru (дата звернення: 22.04.2018).

Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Португалия. URL: <http://polis-cp.osce.org/countries/details?item_id=39> (дата звернення: 23.04.2018).

Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Франция. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item\_id=24&lang=ru#np-Контроль\_и\_надзор (дата звернення: 21.04.2018).

Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Швеция. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item\_id=71 (дата звернення: 22.04.2018).

Представник Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з питань захисту прав військовослужбовців Святослав Стеценко відвідав військові частини та підрозділи, які знаходяться на лінії розмежування : новини за 16.10.2016 р. // Офіційний веб-сайт «Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України». URL: http://cimic.com.ua/news/2016/10/18/7846 (дата звернення: 02.12.2016).

1. Пріоритет України – розбудова Національної гвардії відповідно до стандартів НАТО та ЄС // Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/6796\_Prioritet\_Ukraini\_\_rozbudova\_Nacionalnoi\_gvardii\_vidpovidno\_do\_standartiv\_NATO\_ta\_S\_FOTO\_VIDEO\_.htm (дата звернення: 17.04.2018).
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення: Закон України від 01.07.2010 № 2389-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2389-17 (дата звернення: 26.04.2018).

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 // Відомості Верховної Ради. 2016. № 3. Ст. 35.

Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» (щодо підпорядкування та чисельності Національної гвардії України) : Проект закону України від 04.12.2014 р. № 1234 // Ліга Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l\_doc2.nsf/link1/JH0YA00I.html (дата звернення: 26.04.2018).

Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради. 2016. № 28. Ст. 532.

1. Про громадський контроль: проект Закону від 13.05.2015 № 2737-1 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=55101 (дата звернення: 14.04.2018).

Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17 (дата звернення: 26.04.2018).

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975 – IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/975-15 (дата звернення: 08.05.2018).

Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2. Ст. 5.

Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002 (дата звернення: 17.04.2018).

Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // База даних «Рішення Уряду» / Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/243788058 (дата звернення: 27.04.2018).

Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.

Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. 2010. № 55. Ст. 17.

Про затвердження Інструкції з організації конвоювання та тримання в судах обвинувачених (підсудних), засуджених за вимогою судів : Наказ МВС України, Мін'юста України, ВСУ, ВССУ з розгляду цивіл. і кримін. справ, ДСА України, ГПУ від 26.05.2015 р. № 613/785/5/30/29/67/68 // Офіційний вісник України. 2015. № 49. Ст. 107.

Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України : Наказ МВС України від 23.04.2012 р. № 350 // Офіційний вісник України. 2012. № 42. Ст. 169.

Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : Наказ МВС України від 22.08.2016 р. № 859 // Офіційний вісник України. 2016. № 77. Ст. 107.

Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. № 971 // Офіційний вісник України. 2015. № 96. Ст. 94.

Про затвердження переліку спеціальних вантажів, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 338 // Офіційний вісник України. 2014. № 66. Ст. 44.

Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об’єктів, що підлягають охороні Національною гвардією : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 р. № 628 // Офіційний вісник України. 2014. № 95. Ст. 14.

Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту МВС : Наказ МВС України від 15.10.2014 р. № 1077 // Професійна нормативно-правова бібліотека «Норматив.PRO // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: ttp://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-vnutrishnogo--doc237903.html (дата звернення: 26.04.2018).

Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215 // Офіційний вісник України. 2015. № 33. Ст. 27.

Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878 // Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 43.

Про затвердження Положення про орган військового управління оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України : Положення ; Наказ МВС України від 16.07.2014 р. № 681 // Офіційний вісник України. 2014. № 65. Ст. 71.

Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26.07.2012 р. № 7/8-12 // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v07\_8715-12 (дата звернення: 02.12.2016).

Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF (дата звернення: 11.04.2018).

Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: Постанова Ради Міністрів УРСР від 27.02.1991 р. № 49 // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/49-91-п (дата звернення: 26.04.2018).

Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 16.04.2018).

Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12 (дата звернення: 16.04.2018).

Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.

Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 9. Ст. 134.

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.04.2018).

1. Про Національну гвардію: Указ Президента України від 06.10.1995 № 914/95 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/914/95 (дата звернення: 11.04.2018).
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 04.11.1991 № 1774-ХII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1774-12 (дата звернення: 11.04.2018).
3. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18 (дата звернення: 08.05.2018).

Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.

Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15 (дата звернення: 16.04.2018).

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16 (дата звернення: 04.04.2018).

Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. 993. № 13. Ст. 110.

Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19 (дата звернення: 12.05.2018).

Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 р. № 2262-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова ВР України від 04.12.2014 № 22-VIII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-19 (дата звернення: 02.12.2016).

Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/109/2008 (дата звернення: 13.04.2018).

1. Про підпорядкування окремих підрозділів Національної гвардії України Міністерству внутрішніх справ України : указ Президента України від 20.01.1995 № 71/95 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71/95 (дата звернення: 11.05.2018).
2. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1465-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1465-12 (дата звернення: 08.05.2018).

Про План проведення багатонаціональних навчань за участю підрозділів Збройних Сил України на території України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України на 2017 рік і про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2017 році для участі у багатонаціональних навчаннях : Указ Президента України від 12.01.2017 № 3/2017// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3/2017 (дата звернення: 08.05.2018).

1. Про Положення про Головне управління командувача Національної гвардії України, Положення про Військову раду Національної гвардії України та про персональний склад Військової ради Національної гвардії України: розпорядження Президента України від 14.07.1992 № 124/92-рп // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/124/92-%D1%80%D0%BF (дата звернення: 11.05.2018).
2. Про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України: Постанова Верховної Ради України від 04.11.1991 № 1776-ХII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1776-12 (дата звернення: 11.05.2018).

Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Положення ; Указ Президента України від 14.02.2015 р. № 84/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 14. Ст. 16.

Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 24. Ст. 348.

Про призначення Полторака С. Т. на посаду командувача Національної гвардії України : Постанова Верховної Ради України від 15.04.2014 р. № 1205-VII. // Відомості Верховної Ради. 2014. № 20–21. Ст. 762.

Про призначення Ю. Аллерова командувачем Національної гвардії України : Указ Президента України від 30.12.2015 р. № 733/2015 // Офіційний вісник Президента України. 2016. № 2. Ст. 19.

Про проведення громадської експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 12.03.2013 № 229/7 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0229323-12 (дата звернення: 27.04.2018).

Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 2–3. Ст. 12.

Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-14 (дата звернення: 26.04.2018).

Про публічний контроль : Проект закону України від 06.07.2015 р. № 2297а // Законодавство України Ліга Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l\_doc2.nsf/link1/JH1RT68A.html (дата звернення: 26.03.2018).

1. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 08.04.2018).

Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 36. Ст. 360.

Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17 (дата звернення: 02.12.2016).

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Концепція; Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016 // Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 12.

1. Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11.01.2000 № 1363-XІV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1363-14 (дата звернення: 12.05.2018).

Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 3. Ст. 17.

Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. Ст. 14.

Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 № 100-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80 (дата звернення: 08.05.2018).

Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.

Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 р. № 1294 // Офіційний вісник України. 2007. № 86. Ст. 12.

Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин трагічних подій, що призвели до загибелі та захоплення в полон бійців добровольчих батальйонів, а також військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України біля міста Іловайськ Донецької області : Постанова Верховної Ради України від 04.09.2014 р. № 1676-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 39. – Ст. 2016.

Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Закон України від 23.04.1999 р. № 613-XIV // Офіційний вісник України. 1999. № 19. Ст. 25.

1. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=61978 (дата звернення: 21.04.2018).

Проневич О.С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. 2009. № 1. С. 145–167.

Пустовіт В.А. Організаційно-правові основи діяльності Цивільної гвардії України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). № 2 (33)’2014. С. 142–144.

Пушко-Цибуляк Е.Теоретичні засади побудови системи державного контролю / Єлизавета Пушко-Цибуляк. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-35.pdf (дата звернення 11.05.2018)

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: [навч. посіб.] П.М. Рабінович. К. : Атіка. 2001. 176 с.
2. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1995. 181 с.

Савочкіна Д. О. Правовий статус головного управління Національної гвардії України // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. 2014. Вип. 73. С. 101–117.

Сахань О. М. Незалежні засоби масової інформації як протидія деструктивному впливу влади на розвиток сучасного українського суспільства // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. 2010. № 5. С. 142–152.

Сибіга І. Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень // Вісник Національної академії державного управління ; Серія «Політологія і право». 2013. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-1-30.pdf (дата звернення: 26.06.2018).

Сиротюк Ю. Парламентський контроль – ключ до відновлення Національної гвардії : новини за 02.04.2014 р. / Юрій Сиротюк // Прес-служба Всеукраїнського об'єднання «Свобода». URL: http://www.old.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/049268/ (дата звернення: 26.06.2018).

Сіцінська М. В. Президентський контроль : особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України // Економiка та держава. 2014. № 1. С. 107–110.

1. Сіцінська М.В. Аналіз міжнародних зобов’язань України із забезпечення демократичного цивільного контролю над безпековим сектором держави / URL: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=329 (дата звернення: 27.06.2018).

Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис... докт. юрид. нау : 12.00.07. З., 2013. 413 с.

1. Сквірський І.О. Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2013. № 1(1). С. 109–114.
2. Словарь иностранных слов; 16-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988. 432 с.
3. Словарь иностранных слов. 18-е изд. стер. М. Русский яз., 1989. 620 с.
4. Словник іншомовних слів / [укл.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута]. К.: Наук. думка, 2000. 664 с.
5. Службово-бойова діяльність / Національна гвардія України URL: https://readymag.com/u69999728/1011700/ (дата звернення: 21.06.2018).

Співробітництво зі спорідненими структурами іноземних держав // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: https://icdngu.atavist.com/international\_cooperatioon (дата звернення : 17.05.2018).

Співробітництво Україна – НАТО у рамках програми «Партнерство заради миру та безпеки» // Місія України при НАТО. URL: http://nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/Partnership (дата звернення: 13.04.2018).

Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібн. – 2-ге вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2009. – 640 с.

Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – М. : Юрист, 2001. С. 41–44.

1. Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 51–60.
2. Теорія держави і права: [підручник] / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський. К.: Юрінком Інтер, 2005. 448 с.

Теремецкий В.И., Байрачная Т.А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине // Форум права. 2017. № 4. С. 262–267.

1. Теремецький В.І., Байрачна Т.О. Перспективи законодавчого розширення меж судового контролю за діяльністю Національної гвардії України / Держава і право. 2016. № 64 С. 130–140.

Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. – 288 с.

Тихонова Є. А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-теоретич. конфер. ; (Київ, листопад 1997 р.). К., 1997. С. 179–184.

Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

У харківських частинах Нацгвардії стартував обов’язків щорічний контроль техніки Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. URL: http://ngu.gov.ua/ua/news/u-harkivskyh-chastynah-nacgvardiyi-startuvav-obovyazkovyy-shchorichnyy-kontrol-tehniky (дата звернення : 28.04.2018).

1. Україна та Канада підписали технічну угоду про військову підготовку // Міністерство внутрішніх справ України URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/13675\_Ukraina\_ta\_Kanada\_pidpisali\_Tehnichnu\_Ugodu\_pro\_viyskovu\_pidgotovku\_FOTO\_VIDEO\_.htm (дата звернення 30.04.2018).

Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 808/6864/14 провадження ПРДО/808/4/15 від 26.03.2015 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43470870 (дата звернення: 26.04.2018).

Ухвала слідчого судді Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області у справі № 607/15507/15-к від 14.09.2015 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/50285139 (дата звернення: 26.04.2018).

1. Філософський енциклопедичний словник. К.: Абрикос, 2002. 743 с.
2. Фільтраційні пункти і блокпости. Поліція посилює заходи безпеки в Одесі до 9 травня: новини за 19.05.2016 р. / Інтернет-видання «Новое время». URL: http://nv.ua/ukr/ukraine/events/filtratsijni-punkti-i-blokposti-politsija-posiljuje-zahodi-bezpeki-v-odesi-do-9-travnja-117301.html (дата звернення: 26.04.2018).
3. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору : міжнародний документ від 09.07.1997 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\_002 (дата звернення: 27.04.2018).

Цивільне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / [за ред. Я.М. Шевченко]. Т. 2: Особлива частина. К.: Ін Юре, 2003.

1. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній України (теоретико-правові питання) : дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків. 2002. 195 с.
2. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права: навчальний посібник / Л.М. Шестопалова. К.: Прецедент, 2006. 197 с.

Шляхтов Д. ВВС Национальной Гвардии США / Д. Шляхтов. URL: http://pentagonus.ru/publ/vvs\_nacionalnoj\_gvardii\_ssha/13-1-0-1361 (дата звернення : 22.04.2018).

1. Шульга А.М. Теорія государства и права : [пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену] / А.М. Шульга. Х.: 2000. 133 с.
2. Юридичний словник / за ред. [Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цвєткова]. К.: Головна редакція Української рад. енцикл. АН України РСР, 1974. 848 с.

Ягунов Д. В. Створення в’язничних інспекцій: міжнародні стандарти й перспективи реформ в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Сер. Право. Вип. 35. Ч. ІІ. Т. 3. С. 113–116.

Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2006. 437 с.

«ProZorro» публічні закупівлі // Офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України. URL: https://prozorro.gov.ua/about (дата звернення: 08.05.2018).

**ДОДАТКИ**

**Додаток А**

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ   
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Байрачна Т.О. Удосконалення правового регулювання парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. Випуск 4 (75). С. 132–140.

2. Байрачна Т.О. Контроль як спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної гвардії України // Судова апеляція. 2016. № 4 (45). С. 45–51.

3. Байрачна Т.О. Особливості президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право і безпека. 2016. № 4 (63). С. 29–34.

4. Теремецький В.І., Байрачна Т.О. Перспективи законодавчого розширення меж судового контролю за діяльністю Національної гвардії України // Держава і право. 2016. № 64 С. 130–140.

5 Байрачна Т.О. Принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України: поняття та класифікація // Держава і право. 2017. Випуск 75. С. 188–196.

6. Теремецкий В.И., Байрачная Т.А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине // Форум права. 2017. № 4. С. 262–267.

7. Байрачная Т.А. Перспективы законодательного расширения границ судебного контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины // Электронный периодический научный журнал «SCI-ARTICLE.RU». 2017. № 41 (январь). С. 123–129. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1483110030>.

8. Байрачна Т.О. Громадський контроль за діяльністю Національної гвардії України: стан і перспективи правового регулювання // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2017. Випуск 1 (77). С. 118–126.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

9. Байрачна Т.О. Суб’єкти контролю за діяльністю Національної гвардії України // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали між. наук.-практ. конференції (Харків, 12 груд. 2014 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 31–34.

10. Байрачна Т.О. Система контролю за діяльністю Національної гвардії України // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: між. наук.-практ. конференції (Київ, 13-14 січ. 2017 р.) / Центр правових наукових досліджень. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 63–65.

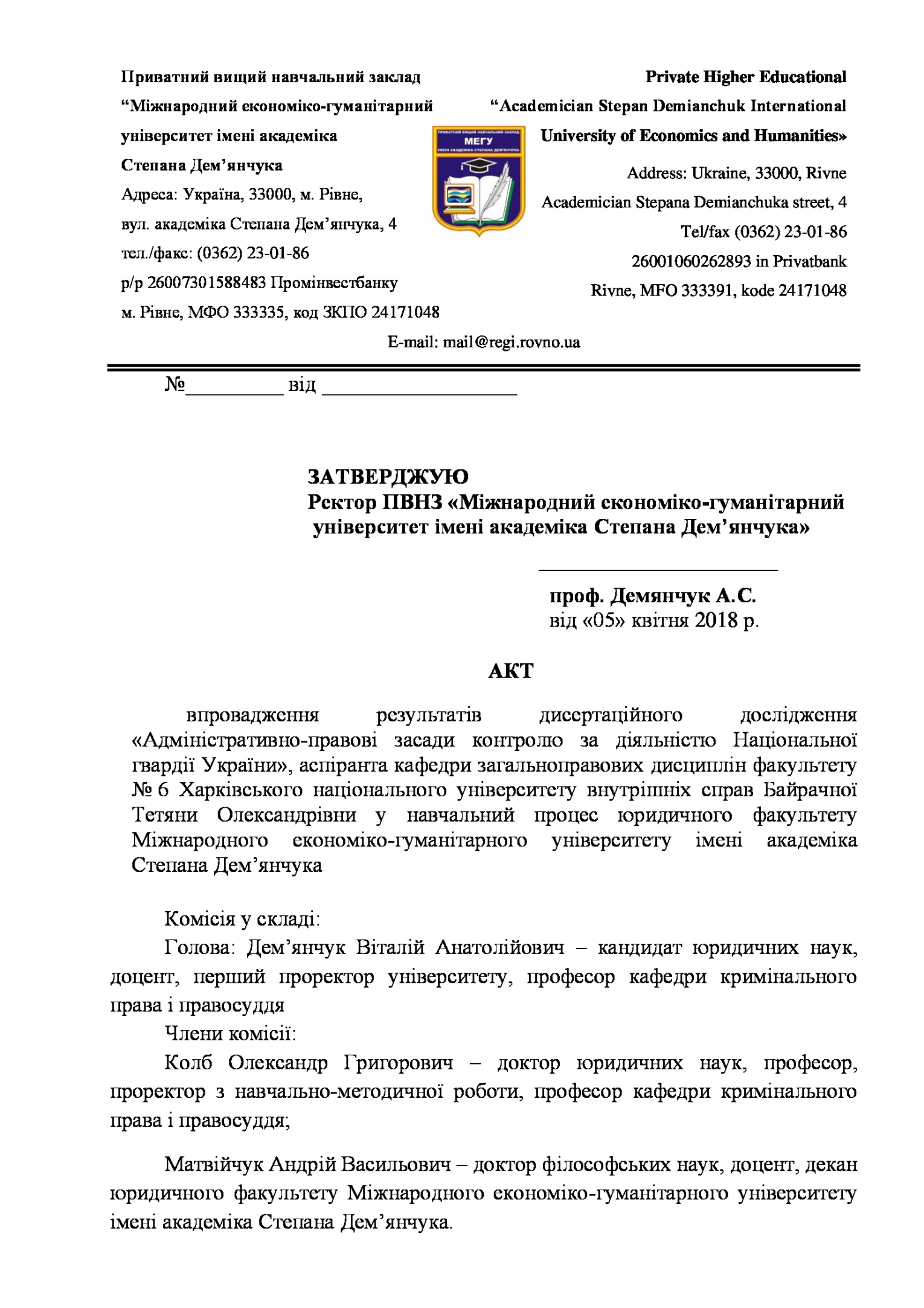
11. Байрачна Т.О. Організаційно-правова діяльність суб’єкті контролю за функціонуванням Національної гвардії України // Пріоритетні напрями розвитку правової системи України: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 27-28 січ. 2017 р.) / Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 55–58.

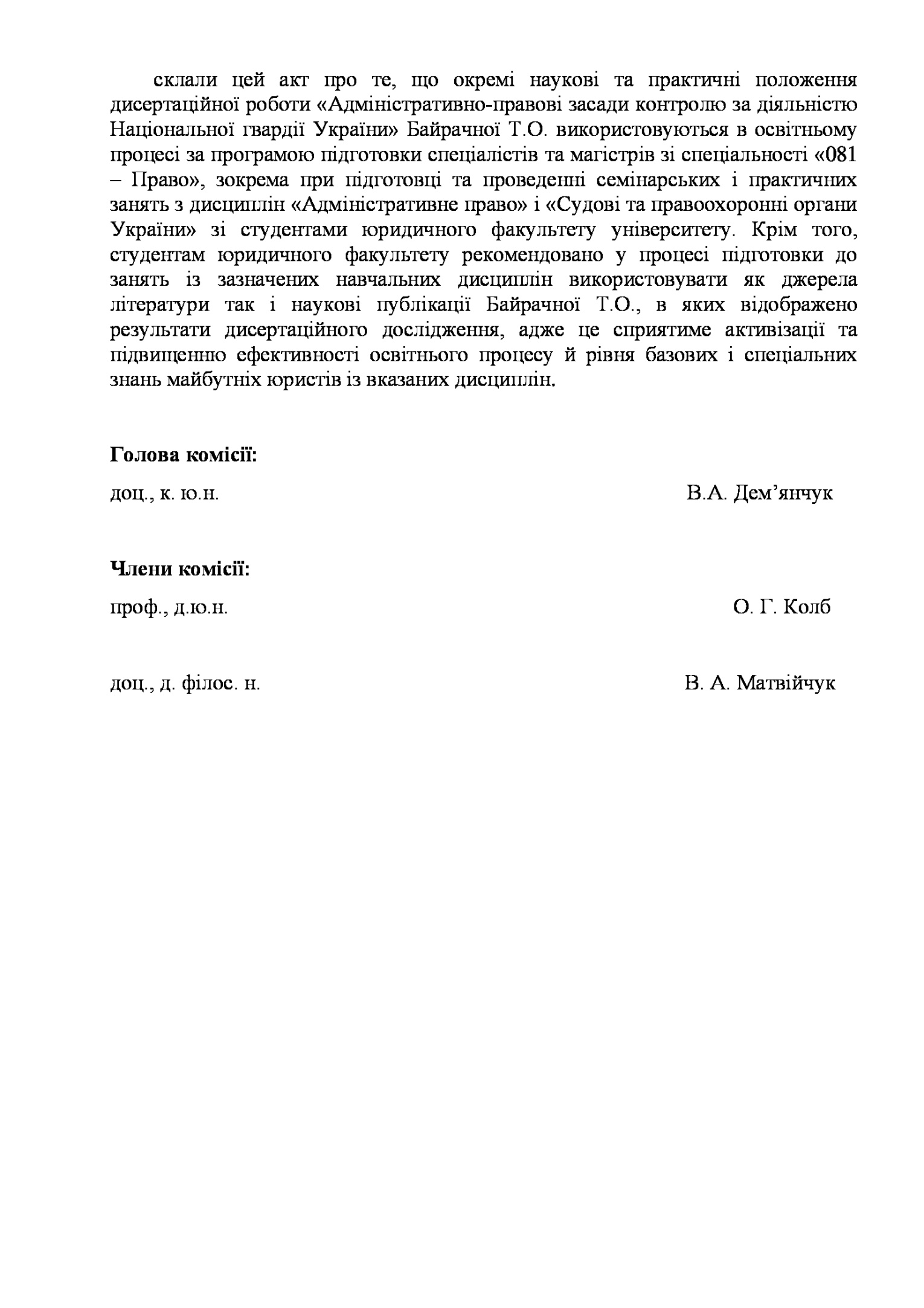
12. Т.О. Байрачна Окремі аспекти вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України // Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 бер. 2017 р.) / МВС України, Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 18–20.

13. Байрачна Т.О.Національна гвардія України як об’єкт контрольної діяльності // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 13 – 17.

**Додаток Б**

**Акти впровадження результатів дисертаційного дослідження**

****

****