



СЕКЦІЯ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Агапова О.В., аспірант
кафедри загальноправових дисциплін
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті розглянуті суб'єкти контролю та нагляду за діяльністю Національної гвардії України. На основі аналізу законодавства України та сучасних наукових підходів досліджено зміст понять «контроль» та «нагляд», а також запропонований новий юридичний термін «контроль та надзор за діяльністю Національної гвардії України» і розкрито його зміст.

Ключові слова: Національна гвардія України, контроль та надзор, суб'єкти, контрольна діяльність, військове формування.

В статье рассмотрены субъекты контроля и надзора за деятельностью Национальной гвардии Украины. На основе анализа законодательства Украины и современных научных подходов исследовано содержание понятий «контроль» и «надзор», а также предложен новый юридический термин «контроль и надзор за деятельностью Национальной гвардии Украины» и раскрыто его содержание.

Ключевые слова: Национальная гвардия Украины, контроль и надзор, субъекты, контрольная деятельность, военное формирование.

Agapova O.V. THE CONTROL AND SUPERVISION OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

The article deals with subjects of control and supervision of the National Guard of Ukraine. On the basis of legislation of Ukraine and modern scientific approaches explored meaning of „control” and „supervision” and proposed a new legal term „control and supervision of the National Guard of Ukraine” and reveal its contents.

Key words: The National Guard of Ukraine, control and supervision, subjects, control activities, military formation.

Постановка проблеми. Створення механізмів нагляду і контролю за діяльністю органів державної влади, основним призначенням яких є захист національної та територіальної безпеки, зумовлене безперервними воєнно-політичними процесами, що відбуваються сьогодні на території України.

Ступінь розробленості проблеми. Питанням контролю та нагляду в юридичній літературі приділяється достатньо уваги, про що свідчать наукові публікації таких учених, як: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, Ю.П. Битяка, Д.Н. Бахраха, М.С. Студенікіна, О.М. Музичука, М.Є. Черкеса, А.С. Васильєва, В.К. Колпакова, В.М. Гаращука та інших. Проте дослідження саме контролю та нагляду за діяльністю Національної гвардії України залишаються недостатньо вивченими і однозначного вирішення не знайшли й донині.

Саме тому мета статті полягає у з'ясуванні особливостей контролю та нагляду за діяльністю названого військового формування з правоохоронними функціями.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи категорії «контроль» та «нагляд» як

взаємодоповнюючі одне одного поняття, доцільно зупинитися на детальній інтерпретації кожного з них.

У найзагальнішому розумінні поняття «контроль» – це: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь, перевіряє його [1, с. 569].

Слід відмітити, що серед науковців точаться дискусії щодо пошуку вдалого формулювання цього поняття. Одні науковці під поняттям контроль розуміють діяльність спеціально уповноважених органів та осіб, а інші розглядають контроль із точки зору певного юридичного процесу.

Так, В.Б. Авер'янов стверджує, що під контролем слід розуміти своєрідний юридичний процес, що використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [2, с. 349].

М.С. Студенікіна вважає, що контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів та посадових осіб [3, с. 96-97].

У свою чергу, О.М. Музичук розглядає контроль у державному управлінні як сукупність заходів із перевірки дотримання об'єктами контролю встановлених вимог, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності [4, с. 86].

Такі наукові позиції мають право на існування, адже саме за допомогою контрольної діяльності спеціально уповноважених органів та осіб відбувається реалізація функціональних обов'язків підконтрольних об'єктів у відповідності до чинного законодавства. Іншими словами, така діяльність є ключовим елементом складного юридичного процесу, метою якого є досягнення ефективного державного управління.

Проводячи розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд», можна відзначити думку, запропоновану О.Ф. Андрійко, за якою поняття контролю є ширшим від нагляду. Дослідниця зазначає, що під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й враховуючи особливість контролю функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість, завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд, порівняно з контролем, є більш вузьким видом діяльності [5, с. 213].

Аналогічного підходу дотримуються М.Є. Черкес та А.С. Васильєв, на думку яких нагляд допускає «можливість наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного суб'єкта на ті порушення, котрі він виправляє сам чи виправляє його вищий орган» [6, с. 3].

В.М. Гаращук під наглядом пропонує розуміти юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із додержанням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу

діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [7, с. 54].

Можна констатувати, що переважна більшість науковців дотримуються точки зору, згідно з якою за допомогою нагляду можна тільки поверхово, не втручаючись у діяльність підконтрольного об'єкта оцінити його діяльність, за результатами оцінки надати вмотивовані зауваження стосовно виявлених недоліків та попередити у майбутньому подібні правопорушення. Тобто, нагляд за своєю природою є превентивним та має рекомендаційний характер. На відміну від нагляду контроль дозволяє безпосередньо впливати на діяльність підконтрольних об'єктів та здійснювати заходи юридичного впливу та тиску. Отже, можна зробити висновок, що поняття «нагляд» і «контроль» не є тотожними.

У військово-правоохоронній сфері контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії України залишається центральною та невизначеною юридичною категорією. Проводячи аналіз положень Закону України «Про Національну гвардію України», виникає питання: які суб'єкти уповноважені здійснювати контроль, а які – нагляд.

Контроль за діяльністю Національної гвардії України, а також демократичний цивільний контроль відповідно до ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» здійснюються відповідно до законодавства. Нагляд за додержанням законів у діяльності Національної гвардії України 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 [8].

Необхідно звернути увагу на те, що саме прокурору делеговані повноваження щодо здійснення нагляду за діяльністю Національної гвардії України. Такі повноваження прокурор реалізує через отримання відомостей про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах шляхом проведення регулярних перевірок та застосування актів прокурорського реагування.

Слід зазначити, що законодавець нечітко визначив коло можливих суб'єктів контролю за діяльністю Національної гвардії України. Із тексту закону випливає, що контроль за діяльністю Національної гвардії України здійснюється відповідно до законодавства, таке нормативне закріплення свідчить про дуже значну кількість можливих суб'єктів контрольної діяльності.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та



судову [9]. Закладений у Конституції України принцип поділу державної влади забезпечується взаємною підконтрольністю всіх гілок влади. Така підконтрольність дозволяє сформулювати уявлення про види та суб'єктів контролю за Національною гвардією України. Таким чином, серед видів контролю слід виокремити: державний, громадський контроль та контроль ЗМІ, а також внутрішній контроль.

Розглядаючи державний контроль за діяльністю Національної гвардії України, необхідно зазначити, що складається він з чотирьох елементів: парламентського, виконавчого, судового та президентського контролю.

Парламентський контроль відповідно до ст. 8 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» реалізується у законодавчих та установчих функціях Верховної Ради України шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; визначення основ національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського правопорядку; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України тощо [10].

Під виконавчим контролем слід розуміти реалізацію конституційних повноважень Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у військовій та правоохоронній сфері.

Кабінет Міністрів України здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, забезпечує її суверенітет, обороноздатність та національну безпеку, громадський порядок, боротьбу із правопорушеннями відповідно до Конституції, законів України та актів Президента України [10].

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні військові формування, правоохоронні органи, у межах своїх повноважень мають право: організувати і забезпечувати виконання законів України, інших нормативно-правових актів стосовно національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності; створювати необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю передбачених законами повноважень тощо [10].

Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації контролюють хід допризовної підготовки; сприяють розташованим на відповідній території підрозділам Збройних Сил України та іншим військовим формуванням, правоохоронним органам у

виконанні покладених на них завдань; розробляють оперативні плани і забезпечують взаємодію органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і відповідних структур військового управління при виконанні завдань територіальної оборони [10].

Судовий контроль за діяльністю Національної гвардії України полягає у розгляді позовних заяв та скарг по факту правопорушень допущених особовим складом та керівництвом цього військового формування. Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [9]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про судочинство і статус суддів» судочинство здійснюється Конституційним судом України та судами загальної юрисдикції [11], які і виступають суб'єктами судового контролю. На думку В.К. Колпакова, судовий контроль полягає у здійсненні судом правової оцінки дій і рішень органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, судовий орган вживає відповідних заходів до їх усунення і в деяких випадках притягує винних осіб до відповідальності [12, с. 669-770].

Відповідно до Указу Президента України «Про посилення контролю за діяльністю Збройних сил України та інших військових формувань» Президент України здійснює контроль за Головним управлінням Національної гвардії України, оперативно-територіальними об'єднаннями і підрозділами, вищими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, установами та закладами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України, шляхом проведення інспектувань та перевірок із метою визначення здатності виконувати завдання за призначенням та у відповідності до Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та рішень Ради національної безпеки і оборони України [13].

Наступним видом контролю за діяльністю Національної гвардії України є громадський контроль та контроль ЗМІ. На думку О.Ф. Андрійко, створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформулювати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв подальшому їх здійсненню. Однією із гарантій такого служіння інтересам людини в сфері управління може бути контроль [14, с. 131].

Повністю погоджуючись із цією думкою, можна відмітити, що однією з ключових проблем сьогодні є відсутність надійного механізму громадського контролю в Україні. Перебуваючи на етапі становлення, контрольні повноваження представників громадськості є обмеженими та, як свідчить практика, жодних юридичних наслідків для контролюваного об'єкта не породжують.

Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців, або до іншого державного органу. Роль та значення ЗМІ при здійсненні контролю полягає у висвітленні проблем у сферах національної безпеки і оборони, боротьби із злочинністю, на основі об'єктивної інформації про службу, життя і побут військовослужбовців, процеси, що відбуваються в армійському середовищі, а також у формуванні громадської думки, сприянні підвищення престижу служби захисників Вітчизни, зміцненні довіри суспільства до Збройних Сил України, інших складових частин Воєнної організації держави, правоохоронних органів [10].

Що стосується внутрішнього контролю, то він являє собою діяльність осіб, спеціально створених органів, служб та підрозділів, на які покладені завдання із дотримання військовозобов'язаними субординації, дисципліни та інших вимог, необхідних для проходження військової служби. Відповідно до ч. 4 Указу Президента України «Про питання головного органу військового управління Національної гвардії України» одним із основних завдань головного органу військового управління є контроль за діяльністю територіальних управлінь, з'єднань, військових частин, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів Національної гвардії України. Крім того, нормативно закріплена контрольна діяльність командувача Національної гвардії України, він зокрема: спрямовує і контролює здійснення заходів щодо підготовки Національної гвардії України, підтримання її у постійній бойовій та мобілізаційній готовності, комплектування її особовим складом, прийняття громадян України на військову службу до Національної гвардії України, визначення потреб і ресурсів, необхідних для виконання покладених на Національну гвардію України завдань; організовує забезпечення виконання та контролю за додержанням законодавства з питань проходження громадянами служби у військовому резерві Національної гвардії

України; видає накази, директиви, розпорядження та доручення, організовує і контролює їх виконання [15].

Висновки. Підбиваючи підсумок розгляду правових категорій «контролю» та «нагляду», можна надати дефініцію цього двокомпонентного поняття. Контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії України є діяльністю спеціально уповноважених органів та осіб у військово-правоохоронній сфері, яка спрямована на виявлення, фіксацію, нейтралізацію правопорушень, притягнення винних до відповідальності, а також попередження подібних випадків у майбутній діяльності органу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Том 1. / [загальна частина / ред. колегія. : В. Авер'янов (голова)]. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Советское административное право : учебник / [под ред. В. Поповой, М. Студеникиной]. – М. : Юрид. лит., 1982. – 286 с.
4. Музичук О. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Музичук. – Харків, 2010. – 486 с.
5. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / наук. керівник В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
6. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. – 1991. – № 4. – С. 3-8.
7. Гарашук В. Контроль і нагляд у державному управлінні : монографія / В. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
8. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // ВВР України. – 2014. – № 17. – ст. 594.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – № 30, ст. 141 (зі змінами – Офіційний вісник України від 01.10.2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – ст. 2598, 15 с.
10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – ст. 366.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453 – VI // ВВР України. – 2010. – № 41. – ст. 529.
12. Колпаков В. Адміністративне право України : підруч. / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999 – 736 с.
13. Про посилення контролю за діяльністю Збройних сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 14.02.2015 № 84/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 14. – ст. 355.
14. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. д. ю. н., проф. Авер'янова В.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
15. Про питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 28. – ст. 785.