

agencies; determining the factors that would hinder or accelerate the implementation of this institution into the national practices of enforcement proceedings; studying the role of some subjects in the implementation of international experience.

Key words: enforcement proceedings, enforcement proceedings system, state and private enforcement officers, international experience, implementation, principles, preconditions.

УДК 351.9: 351.74

Контроль як спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної гвардії України

Т. О. Байрачна,

аспірант кафедри загальноправових дисциплін
факультету № 6 Харківського національного
університету внутрішніх справ

Проаналізовано сучасні підходи до розуміння змісту поняття «контроль». Сформульовано поняття та виділено види контролю за діяльністю Національної гвардії України. Розглянуто суб'єктів контролю за діяльністю Національної гвардії України. Встановлено, що контроль за діяльністю Національної гвардії України є складовою частиною управління, сутність якого полягає у відслідковуванні фактичного стану справ у цьому військовому формуванні під час здійснення правоохоронних функцій, які покладаються на нього.

Ключові слова: контроль, державний контроль, громадський контроль, військове формування, суб'єкти контролю.

Байрачная Т. А. Контроль как способ обеспечения дисциплины и законности в деятельности Национальной гвардии Украины

Проанализированы современные подходы к пониманию содержания понятия «контроль». Сформулировано понятие и выделены виды контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины. Рассмотрены субъекты контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины. Установлено, что контроль за деятельностью Национальной гвардии Украины является составной частью управления, сущность которого заключается в отслеживании фактического состояния дел в этом военном формировании при осуществлении правоохранительных функций, которые возлагаются на него.

Ключевые слова: контроль, государственный контроль, общественный контроль, воинское формирование, субъекты контроля.

Vairachnaia Tetiana. Control as a Mean to Ensure Discipline and the Rule of Law within the Activities of the National Guard of Ukraine

Modern approaches to understanding the content of the notion of “control” have been analyzed. The concept of control over the activities of the National Guard of Ukraine has been formulated; its types have been outlined. The subjects of control over the activities of the National

© Байрачна Тетяна Олександрівна – аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

Guard of Ukraine have been considered. It has been found out that the control over the activities of the National Guard of Ukraine is an integral part of the management, the essence of which is to monitor the actual state of affairs in this military formation while exercising law enforcement functions assigned to it.

Key words: control, state control, public control, military unit, control subjects.

Від самого початку конфлікту на Сході України Національна гвардія бере активну участь в антитерористичній операції. Підрозділи Національної гвардії України виконують завдання з охорони громадського порядку і забезпечення безпеки на звільнених територіях, проводять спеціальні операції (розвідувальні, розвідувально-пошукові, антидиверсійні тощо), а також тісно взаємодіють зі Збройними Силами України щодо ліквідації збройного конфлікту. З огляду на це питання створення дієвого механізму контролю за діяльністю Національної гвардії України набуває особливого значення, адже контроль виступає не тільки способом забезпечення дисципліни і законності в діяльності цього військового формування, але й способом його якісного управління.

Контролю в публічному управлінні присвячено чимало праць вітчизняних науковців, зокрема В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. Б. Битяка, В. М. Гарашука, А. Т. Комзюка, О. М. Музичука, В. С. Шестака та ін. Утім питання здійснення контролю за військовими формуваннями в Україні у вітчизняній науці є малодослідженими, тому потребують наукового обґрунтування. Ґрунтовної наукової аргументації потребують питання визначення сутності поняття контролю за діяльністю Національної гвардії України, а також виділення видів та визначення суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль за цим військовим формуванням.

У довідниковій літературі зазначається, що термін контроль запозичений із французької мови «controle» і означає результат спрощення давнішого «contrerole», буквально «зворотний, протилежний, подвійний рахунок», утворений з префікса «contre» – «проти» та іменника «role» – «список, перелік, реєстр»¹. Французьке слово «controle» утворилося від латинського «contra» – префікс, який означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова². «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», впливає ще одне розуміння цього слова – протидія чомусь небажаному³.

В українсько-російському слововжитку термін «контроль» використовується не тільки у значенні «перевірка», а й «управління», тобто контролювати – перевіряти чи управляти, або як облік діяльності когонебудь, чого-небудь; нагляд за кимось, чимось⁴. Наприклад, В. Б. Авер'янов

¹ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. канд. юр. наук: 12.00.01. Харків, 2002. С. 13.

² Словарь иностранных слов. Москва: Русский яз., 1989. С. 255.

³ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 342.

⁴ Новий тлумачний словник української мови : у чотирьох томах. 42000 слів. [укл. В. Ярещенко, О. Сліпущко]. Київ: Видавництво «АКОНІТ», 1998. Т. 2. 1998. С. 318.

визначає контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки⁵. На думку В. М. Гаращука, контроль – це основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Водночас 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 їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві загалом. Це те, що робить прозорою для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини⁶. 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 органів⁷.

Як відомо, в системі державно-суспільних відносин розрізняють два види контролю – державний і громадський. 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 порядку⁸.

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 самоврядування⁹. По суті, громадський контроль є однією з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямована на коригування як цієї діяльності, так і самих цілей¹⁰.

Отже, контроль можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на

⁵ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 342.

⁶ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 60.

⁷ Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. С. 223-224.

⁸ Шестак В. С. Цит. праця. С. 26.

⁹ Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.

¹⁰ Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm.

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 органів¹¹.

У ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України»¹² зазначено, що контроль за діяльністю Національної гвардії України, а також демократичний цивільний контроль за Національною гвардією 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. З огляду на це положення доходимо висновку, що законодавець чітко не визначив коло суб'єктів, які здійснюють контроль за діяльністю Національної гвардії України, тим самим не визначивши його види. Утім, враховуючи те, що Національна гвардія України 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 Національної гвардії України забезпечується органами публічної влади – законодавчою, виконавчою і судовою, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю. Враховуючи положення Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»¹³, державний контроль за діяльністю Національної гвардії України здійснюється з боку Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, в межах повноважень визначених законом, а також судових органів України.

Парламентський контроль реалізується установчими й законодавчими функціями Верховної Ради України шляхом: визначення основ національної безпеки, організації Національної гвардії України та забезпечення громадського правопорядку; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Національної гвардії України тощо (ст. 8 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»¹⁴).

¹¹ *Адміністративне право України*. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. С. 466.

¹² *Про Національну гвардію України*: Закон України від 13 бер. 2014 р. № 876-VII / ВВР України. 2014. № 17. Ст. 594.

¹³ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975 – IV // ВВР України. 2003. № 46. Ст. 366.

¹⁴ Там само.

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 Збройних Сил України здійснює контроль за діяльністю Головного управління Національної гвардії України, 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 Національної гвардії України. 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. 6, 7 Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань¹⁵).

Контроль за діяльністю Національної гвардії України з боку Кабінету Міністрів України, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування здійснюється в межах повноважень, визначених законом. Цей вид контролю ще називають виконавським. Кабінет Міністрів України, 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 із 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 Національній гвардії України 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»¹⁶).

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,

¹⁵ Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань: Указ Президента України від 14 лют. 2015 р. № 84/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 14. Ст. 355.

¹⁶ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червн. 2003 р. № 975 – IV // ВВР України. 2003. № 46. Ст. 366.

інших нормативно-правових актів стосовно національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності. Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України, тому контроль за її діяльністю здійснюється з боку МВС України.

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 Національної гвардії України земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля.

Складним є питанням контролю з боку судових органів, адже жоден законодавчий акт чітко не визначає їх контрольні функції щодо Національної гвардії України і взагалі будь-яких інших військових формувань. Утім вважається, що судовий контроль за діяльністю Національної гвардії України полягає у розгляді позовних заяв та скарг відносно військовослужбовців останньої. Тому судовий контроль за цим військовим формуванням можна класифікувати, виділивши два основні напрями: 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 Національної гвардії України: пряма (безпосередня) та непряма (опосередкована) форма втручання.

До державного контролю належить і внутрішній контроль, який покладається на керівництво та окремі підрозділи Національної гвардії України, які відповідно до своїх функціональних обов'язків здійснюють контроль у господарській, фінансовій, правоохоронній та інших сферах управління військового формування.

Суб'єктами громадського контролю відповідно є громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, а також засоби масової інформації.

Громадський контроль є різновидом соціального контролю і, хоча він не є основним з точки зору інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями, а саме: неупередженістю, незаангажованістю суб'єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема її духовними, організаційними та іншими ресурсами¹⁷. Його основні відмінності від інших видів контролю полягають у тому, що: по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю перевіряється виконання соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення¹⁸.

¹⁷ *Попова О.О., Калініченко А.П.* Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання // Форум права. 2014. № 1. С. 419.

¹⁸ *Крупник А. С.* Цит. праця.

Отже, контроль за діяльністю Національної гвардії України є складовою управління, сутність якого полягає у відслідковуванні фактичного стану справ у цьому військовому формуванні під час здійснення правоохоронних функцій, які покладаються на нього.

Контроль є основним способом забезпечення законності та дисципліни в діяльності Національної гвардії України. До видів контролю за діяльністю Національної гвардії України віднесено: державний (зовнішній і внутрішній) та громадський контроль.

Подальшого наукового дослідження потребують питання класифікації принципів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України.

Bairachnaia Tetiana. Control as a Mean to Ensure Discipline and the Rule of Law within the Activities of the National Guard of Ukraine

The objective of the article is to formulate the concept of the control over the activities of the National Guard of Ukraine, allocation of the types and determination of its subjects.

Modern approaches to understanding the content of the notion of “control” have been analyzed. The concept of control over the activities of the National Guard of Ukraine has been formulated; its types have been outlined. It has been found out that the control over the activities of the National Guard of Ukraine is an integral part of the management, the essence of which is to monitor the actual state of affairs in this military formation while exercising law enforcement functions assigned to it.

The types of control over the activities of the National Guard of Ukraine include: state (external and internal) and public control. The subjects of control over the activities of the National Guard of Ukraine have been considered.

It has been indicated that the state control over the activities of the National Guard of Ukraine is provided by the public authorities – legislative, executive and judicial, and is manifested in various forms of administrative and financial control. The subjects of this control are: Verkhovna Rada of Ukraine, the Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, the President of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local executive authorities, local self-governments within certain powers defined by the law, as well as judicial authorities of Ukraine.

Judicial control over the activities of the National Guard of Ukraine is classified in the following areas: 1) by referring to the court exercising the control (control by the courts of general jurisdiction (local courts, courts of appeal, the Supreme Court of Ukraine)) 2) by the form of interference in the activities of the National Guard of Ukraine: direct (actual) and indirect (vicarious) form of intervention.

Internal control is the responsibility of the management and some units of the National Guard of Ukraine, which, in accordance with their functional responsibilities accomplish control in the economic, financial, law enforcement and other fields of management of the military formation.

The subjects of public control over the activities of the National Guard of Ukraine are Ukrainian citizens and public organizations established in accordance with the Constitution of Ukraine to implement and protect the rights and freedoms of citizens and meet their political, economic, social and cultural interests, as well as the media.

Key words: control, state control, public control, military unit, control subjects.