

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК. 342.92

**В. І. ТЕРЕМЕЦЬКИЙ**  
**Т. О. БАЙРАЧНА**

### **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РОЗШИРЕННЯ МЕЖ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

*Розглянуто напрями та особливості здійснення судового контролю за діяльністю Національної гвардії України. Розглянуто характерні риси та межі здійснення судового контролю за Національною гвардією України. На підставі аналізу законодавства обґрунтовано доцільність розширення меж здійснення цього виду контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.*

**Ключові слова:** суд, судовий контроль, Національна гвардія України, масові заворушення, вогнепальна зброя, бойова техніка.

**Теремецький В. І., Байрачна Т. А.** Перспективи законодательного розширення границь судового контролю за діяльністю Національної гвардії України

*Рассмотрены направления и особенности осуществления судебного контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины. Рассмотрены ха-*

---

© **ТЕРЕМЕЦЬКИЙ Владислав Іванович** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука

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

*рактёрные черты и пределы осуществления судебного контроля за Национальной гвардией Украины. На основе анализа законодательства обоснована целесообразность расширения пределов осуществления этого вида контроля за деятельностью военных формирований с правоохранительными функциями. Сформулированы предложения по усовершенствованию действующего законодательства.*

**Ключевые слова:** суд, судебный контроль, Национальная гвардия Украины, массовые беспорядки, огнестрельное оружие, боевая техника.

***Teremetskyi Vladyslav, Bairachnaia Tetana. Perspectives of the Legislative Expansion of the Restrictions of Judicial Control over the Activities of the National Guard of Ukraine***

*The directions and especially the implementation of judicial control over the activities of the National guard of Ukraine. Considered the characteristics and limits of the exercise of judicial control over the National guard of Ukraine. Based on the analysis of the legislation justified the feasibility of expanding the limits of the exercise this kind of control over the activities of military units with law enforcement functions. Suggestions for improvement of current legislation.*

**Key words:** court, judicial control, the National Guard of Ukraine, riots, firearms, military equipment.

Систему контролю за діяльністю Національної гвардії України (далі – НГУ) як військового формування з правоохоронними функціями на законодавчому рівні представлено у ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Контроль з боку судових органів (судовий контроль) становить самостійний вид 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<sup>1</sup>. Викликає увагу той факт, що серед названих у вказаному Законі суб'єктів законодавець в окремих розділах нормативно- правового акту окреслює певні повноваження кожного з них за виключенням контролю з боку судових органів та органів прокуратури. У ст. 6 Закону сказано лише, що такий контроль здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Втім, казати про розширення наглядових повноважень прокуратури за діяльністю НГУ у світлі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»<sup>2</sup> не вбачається перспективним. Внесені (на підставі Закону України від 02.06.2016 № 1401-VIII<sup>3</sup>) до Конституції України зміни взагалі залишили за прокуратурою лише три основних завдання (див. ст. 131-1).

З урахуванням зазначеного особливо загострюється питання щодо так званої «інституційної спроможності» забезпечення прав людини під час діяльності НГУ з боку судових органів.

В контексті адміністративно-правових досліджень теоретичне обговорення сутності та проблем здійснення судового контролю можна знайти у багатьох наукових публікаціях. Під час аналізу емпіричного матеріалу ми спиралися на праці досвідчених та молодих авторів, таких як Д. М. Бахараха, В. І. Василичука, В. М. Гарашука, В. О. Глушкова, В. С. Дороша, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янца, Л. П. Скалозуба, Х. П. Ярмакі тощо. Попри наявність сформованого наукового уявлення про сутність цього питання, зміст та перспективи подальшого вдосконалення контрольної діяльності з боку судових органів за функціонуванням військових формувань та правоохоронних органів не втрачає актуальності. Крім того, науковий інтерес до цієї проблематики загострюється на тлі чергового етапу реформування судової системи в Україні.

Враховуючи спрямованість цього дослідження, цікавим видається розгляд діяльності судів загальної юрисдикції, які здійснюють судочинство з цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення у яких стороною виступає НГУ. З урахуванням того, що безпосередньо військовослужбовці НГУ 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 НГУ, як суб'єктів імовірних правопорушень. Так, на сьогодні можна констатувати значну кількість судових розглядів з приводу розпивання військовослужбовцями пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв (ч. 1 ст. 172-20 КУпАП). 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: «Зміст протоколу не містить відомостей, необхідних для правильного вирішення справи, а саме: не зазначено місця та часу вчинення вище згаданого правопорушення...»<sup>4</sup> та інші подібні приклади судової практики.

Серед питань судового контролю, так само, як і інших видів контролю можуть бути відносини не лише зовнішньої, але й внут-

рішньої діяльності НГУ. Серед них поширені справи зі спорів із відносин публічної служби. При цьому багато з них переглядаються у судових інстанціях вищого рівня згідно з законодавством. Прикладом може слугувати позов, який надійшов до Запорізького окружного адміністративного суду (відповідачі: командир в/ч 3057 НГУ, командувач НГУ) про визнання незаконним та скасування наказу командувача НГУ «про притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності»; визнання незаконним та скасування наказу командувача НГУ, відповідно до якого з позивачем припинено (розірвано) контракт та звільнено з військової служби<sup>5</sup>.

Основний зміст судового контролю, як способу забезпечення законності у діяльності НГУ, полягає у правовій оцінці, яку дає суд, діям і (або) рішенням, як окремих військовослужбовців, так і посадових осіб підрозділів НГУ. 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 НГУ, друга – діями (рішеннями) військовослужбовця(ів) НГУ при здійсненні ними своїх повноважень. У кожному випадку, перше, що має з'ясувати суд – це межі повноважень кожного з наведених суб'єктів (з боку НГУ). І на підставі цього – чи мало місце порушення, будь-то: незаконні дії, перевищення повноважень, невиконання дій, які за законом входять до обов'язків НГУ тощо. Так, у мотивувальній частині постанови у справі про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185 КУпАП «Злісна непокоря 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 настає 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<sup>6</sup>. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідні заходи і притягує винних до відповідальності.

При розгляді окресленої проблематики та досягнення мети цього дослідження цікавою є позиція В. С. Дороша, котрий достатньо повно наводить основні ознаки судового контролю, які можна екстраполювати на контроль за діяльністю НГУ (у цій статті ми наведемо лише стислий їх перелік). По-перше, суб'єктом здійснення такого контролю є система спеціально уповноважених органів – судів. По-друге, – це загальний характер судового контролю. По-третє, –це правовий характер судового контролю. По-четверте, особливий порядок виконання судового контролю. По-п'яте, – це пасивний характер судового контролю. У переважній більшості випадків ініціаторами судового контролю виступають не самі судові органи, а інші, особисто зацікавлені суб'єкти правовідносин. 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. 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<sup>7</sup>.

В. К. Колпаков слушно підкреслює, що результати контрольної діяльності судів відображаються в: 1) окремих ухвалах, які постановляються в конкретних справах; 2) поданнях, у яких, на відміну від окремих ухвал, узагальнюються типові порушення законності, умови і причини, які сприяють їх проявам<sup>8</sup>. Як уточнюють В. О. Глушков, В. І. Василичук та інші вчені «фактично це спосіб, у 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»<sup>9</sup>. 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. Гарашук наводить справи про незаконне звільнення (коли суд поновлює позивача на роботі). Саме такий при-

клад із судової практики зі спорів з відносин публічної служби наводився вище. На думку науковця – це пряма (безпосередня) форма втручання суду в діяльність органу державного управління. При розгляді справ, які випливають з 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 виносить окрему ухвалу. Таким чином, суд повідомляє про необхідність вжиття заходів щодо їх усунення та недопущення у майбутньому. Але цим він (суд) не змінює реальне становище справ адресата – обов'язок прийняти управлінське рішення щодо виправлення ситуації покладається на посадових осіб цього органу<sup>10</sup>. У цьому полягає непрямий (опосередкований) контролюючий вплив суду на діяльність підконтрольних об'єктів.

Також слід звернути увагу на «дозвільну» форму судового контролю. Прийняття дозволу або заборони 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 (ст. 132, 234 Кримінального процесуального кодексу України та ін.). Втім, адміністративно-правові відносини також у деяких випадках вимагають попереднього ухвалення (дозволу або обмеження) суду. Наприклад, коли йдеться про проведення позапланових ревізій (ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»). Подібними до вказаних правовідносин вважається вимога законодавства (ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України) 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).

Слід звернути увагу на певну особливість діяльності НГУ, а саме законодавець для припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку дозволяє застосовувати військово-

службовцям НГУ 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 (ст. 19 Закону) задля досягнення вказаної цілі не дозволяється.

Необхідно також підкреслити, що право застосовувати озброєння та бойову техніку правоохоронними органами передбачено лише у Законі України «Про Національну гвардію». До речі п. 9 ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» 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. Але поняття «озброєння» та «бойова техніка» включає куди більший набір військового оснащення та механізмів, призначеного для ведення бойових дій.

Саме тому напевно, 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. Отже, застосування саме озброєння та бойової техніки особовим складом НГУ в умовах протистояння груповим порушенням громадського порядку та припинення масових заворушень в мирний час фактично утворює ситуацію, яка виходить за межі чинного законодавства.

Приведемо сумний приклад нещодавніх подій в Україні: «31.08.2015 р., у м. Києві під Верховною Радою військовослужбовці НГУ стримували супротивників змін до Конституції щодо децентралізації влади. Вибух гранати, яка «прилетіла» з натовпу призвів до загибелі військовослужбовців НГУ та чисельних пора-

нень цивільних осіб»<sup>11</sup>. Фактична бездіяльність (лише заходи стримування та використання спеціальних засобів особистого захисту особового складу НГУ) призвела до трагічних наслідків. Крім того, маємо інші приклади по м. Харкову, 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, можливо, що у подібних ситуація, якщо виникають обставини, які загрожують публічній безпеці, життю, здоров'ю громадян, а також самим військовослужбовцям НГУ 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. Утім такі ситуації мають бути винятками та максимально гарантувати права громадян від провладного свавілля. Тому рішення про розгортання бойової техніки та оснащення військовослужбовців НГУ озброєнням (відповідно до норм належності), «можливість» їх застосування має приймати суд за зверненням відповідного керівництва підрозділів НГУ, які й повинні (за умови отримання позитивного рішення суду) віддавати остаточний наказ про застосування озброєння та бойової техніки залежно від розвитку оперативної обстановки. Таке звернення має розглядатися судом невідкладно з моменту надходження.

Отже, пропонуємо доповнити статті 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 Національної гвардії України звертається до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого мають місце ознаки початку масових за-



ворушень або групових порушень громадського порядку. Остаточний наказ про застосування, а також припинення застосування озброєння та бойової техніки особовим складом Національної гвардії України 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.

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

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

Таким чином, запропоновані зміни до законодавства спрямовані на створення додаткових умов для ефективної діяльності підрозділів НГУ при виконанні покладених на формування завдань, гарантуючи при цьому належний контроль з боку судових органів за їх реалізацією.

Предметом подальших науково-практичних досліджень мають стати питання дотримання правових гарантій та судового захисту осіб – активних представників громадськості під час здійснення ними громадського контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями, зокрема, Національної гвардії України.

1. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: піручник. Київ: Юрінком Інтер, 2000. С. 669. 2. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»:* Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. Ст. 14. 3. *Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя):* Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII // ВВРаді України. 2016. № 28. Ст. 532. 4. *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>. 5. *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>.

6. *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>. 7. *Дорош В. С.* Адміністративне судочинство як одна з форм здійснення судового контролю // *Право та державне управління: збірн. наук. праць*. 2012. Вип. 3. С. 160-161. 8. *Колпаков В. К.* Цит. праця. С. 670. 9. *Глушков В. О., Василичук В.І., Скалозуб Л.П., Бортиницька Л.В.* Судовий контроль у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності // *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 41. 10. *Адміністративне право України: учебн. для студентів вишш. учебн. заведений. юрид. спец.* / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук і др ; под ред. Ю. П. Битяка. Харьков: Право, 2003. С. 269-270. 11. *Звиглянич С.* Річниця подій під Верховною Радою: За що загинули четверо нацгвардійців: новини за 31.08.2016 р. // Інтернет-видання «112 Україна». URL: <http://ua.112.ua/mnenie/khronolohiia-podii-pid-verkhovnoiu-radoiu-255350.html>.

### ***Teremetskyi Vladyslav, Bairachnaia Tetana. Perspectives of the Legislative Expansion of the Restrictions of Judicial Control over the Activities of the National Guard of Ukraine***

The competence functions of judicial agencies that regulate the issues of control over the activities of the National Guard of Ukraine have been researched. It has been revealed that unlike other types of control, the norms of the Law of Ukraine “On Democratic Civilian Control over the Military Forces and Law Enforcement Agencies” do not outline the powers of judicial control subjects over such formations (agencies).

The characteristics and limits of realizing judicial control over the National Guard of Ukraine have been considered. It has been established that the main content of judicial control is a legal assessment, which is provided by the court for actions and (or) decisions of both soldiers and officials of the units of the National Guard of Ukraine. Legal relations not only of external but also internal activity of the National Guard of Ukraine may be among the issues of judicial control, as well as other types of control. They include cases on disputes with public service relations. Considering some (due to the laws) restrictions on realizing administrative and jurisdictional activity by the personnel of the National Guard, the object of judicial control in cases on administrative offenses could be the behavior of the officials of the National Guard, as subjects of possible offenses.

It has been emphasized that adjustments of legal relations in case of establishing the facts of violations of law by the courts can be realized in two forms: direct (actual) and indirect (mediate) forms of intervention of the court into the activities of the government authority.

The author has grounded the expediency of expanding the limits of realizing judicial control over the activities of military forces with law enforcement functions in the form of providing permission to use weapons and deployment (and then use) of military equipment by the National Guard personnel in order to stop the riots and group violations of public order in peacetime. The command of the units of the Na-

tional Guard must address the court to obtain the relevant permission in cases if there are grounds to believe that there is a situation, which would threaten national security and public order, life and health of people. The final order on the usage, as well as the cessation of weapons and military equipment by the personnel of the National Guard is provided by the person responsible for special operations, depending on the development of situation.

**Key words:** court, judicial control, the National Guard of Ukraine, riots, firearms, military equipment.

УДК 342.9:336.221

**К. В. ЖИДЕЦЬКА**

## **Е-ДЕКЛАРУВАННЯ: ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІМПУЛЬС БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ**

*Йдеться про громадський контроль у процесі державотворення як суттєвого важеля боротьби з корупцією. Дотримання законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації можливий шляхом дієвого контролю за достовірністю е-декларування і відповідністю стилю життя публічних осіб. Усвідомлення кожним ролі у суспільному житті, у реалізації публічних галузевих політик, в оцінці стану справ, у здійсненні моніторингу діяльності влади є важливим і має здійснюватися на професійній основі.*

**Ключові слова:** громадський контроль, е-декларування, контроль, корупція, публічна адміністрація, стиль життя.

### **Жидецкая Е. В. Э-декларирование: общественный контроль как импульс борьбы с коррупцией**

*Говорится об общественном контроле в процессе создания государства как существенного рычага борьбы с коррупцией. Соблюдение законности в деятельности субъектов публичной администрации возможно путем действенного контроля за достоверностью э-декларирования и соответствием стиля жизни публичных лиц. Осознание каждым роли в общественной жизни, в реализации публичных отраслевых политик, в оценке состояния дел, в осуществлении мониторинга деятельности власти является важным и должно осуществляться на профессиональной основе.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, э-декларирование, контроль, коррупция, публичная администрация, стиль жизни.