

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 351.9: 351.74

Т. О. БАЙРАЧНА

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Проаналізовано сучасні підходи до розуміння змісту поняття «принципи контролю». Сформульовано поняття принципів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України, запропоновано їх перелік та класифікацію. Наголошено на необхідності неухильного дотримання принципів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України, адже якість контрольної діяльності визначатиме ефективність виконання покладених на Національну гвардію України завдань та функцій із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення публічної безпеки, трансформації Національної гвардії України, як правоохоронного органу, до міжнародних та європейських стандартів правоохоронної діяльності.

Ключові слова: *контроль, державний контроль, громадський контроль, принципи, принципи контролю, Національна гвардія України, військове формування.*

Байрачная Т. А. Принципы осуществления контроля за деятельностью национальной гвардии Украины: понятие и классификация

Проанализированы современные подходы к пониманию содержания понятия «принципы контроля». Сформулировано понятие принципов контроля за

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

деятельностью Национальной гвардии Украины. Выделено перечень и классифицировано принципы контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины. Отмечено о необходимости неукоснительного соблюдения принципов осуществления контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины, ведь качество осуществления контрольной деятельности будет определять эффективность выполнения возложенных на Национальную гвардию Украины задач и функций по защите и охране жизни, прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечению общественной безопасности, трансформации Национальной гвардии Украины, как правоохранительных органов, с международными и европейскими стандартами правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: контроль, государственный контроль, общественный контроль, принципы, принципы контроля, Национальная гвардия Украины, военное формирование.

Bairachnaia Tetana. Principles of executing control over the activities of the national guard of Ukraine: the concept and classification

Modern approaches to understanding the content of the concept of “principles of control” have been analyzed. The notion of the principles of executing control over the activities of the National Guard of Ukraine has been formulated; their list and classification have been suggested. The author has emphasized on the necessity of strict observance of the principles of executing control over the activities of the National Guard of Ukraine.

Keywords: control, state control, public control, principles, principles of control, the National Guard of Ukraine, paramilitary unit.

В умовах реформування правоохоронної системи України підвищена увага зосереджується на діяльності і функціонуванні Національної гвардії України – військового формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ 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 організацій¹.

Підвищення ролі і значення Національної гвардії України в системі правоохоронних органів держави повинно відбуватися з переглядом механізму контролю за її діяльністю, його вдосконалення

та правового забезпечення. Утім досягнення цілей контролю за діяльністю Національної гвардії України неможливо без визначення принципів його організації та здійснення. Принципи, будучи фундаментальними засадами, визначають організаційно-правовий механізм здійснення державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України. Саме тому своєчасним є з'ясування принципів контролю за діяльністю Національної гвардії України, визначення їх переліку та класифікація.

Принципам контролю в публічному управлінні присвячено чимало праць вітчизняних науковців, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурки, Ю. Б. Битяка, В. М. Гаращука, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюка, О. М. Музичука, В. І. Теремецького, В. С. Шестака та ін. Утім питання визначення переліку та класифікації принципів здійснення контролю за військовими формуваннями в Україні у вітчизняній науці є малодослідженими, тому потребують наукового обґрунтування.

Формулюючи поняття принципів організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України, виходимо з того, що під принципами слід розуміти «... першопочаток; те, що лежить в основі певної теорії науки; внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки; основну особливість у будові чого-небудь»². 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»³. 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»⁴. В. Я. Малиновський під принципами розуміє базові істини, ключові ідеї, норми поведінки, які віддзеркалюють закони розвитку суспільних взаємовідносин і формулюються у формі наукових положень (більшою мірою в правовій формі)⁵. 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 управління⁶. П. С. Лютіков принципи контролю розглядає як вихідні, керівні, основоположні ідеї, 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 діяльності⁷.

Т. О. Коломоець 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 систему⁸.

На підставі викладеного пропонуємо визначити принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України як закріплені у правових нормах основні, об'єктивні закономірності, що відображають специфіку взаємовідносин між суб'єктами контролю та структурними підрозділами Національної гвардії України, спрямовані на закріплення та удосконалення 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, раптовість⁹.

Ю. П. Битяк та В. В. Зуй пропонують серед принципів контролю виокремлювати: універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, дієвість, оперативність, результативність, гласність¹⁰. С. В. Ківалов до основних принципів контролю відносить: об'єктивність, дієвість, систематичність (регулярність), гласність¹¹.

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)¹². 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.

Слід зазначити, що контроль за діяльністю Національної гвардії України 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»¹³, а саме: 1) верховенства права, неухильного дотримання вимог законодавства, яким регулюються цивільно-військові відносини, діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів; 2) розмежування функцій і повноважень політичного керівництва Воєнною організацією держави і правоохоронною діяльністю та професійного військового управління Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, унеможливлення дублювання їхніх функцій; 3) взаємодії й відповідальності органів державної влади та органів військового управління і правоохоронних органів у межах, визначених законодавством, за здійснення оборонної політики та політики у справі зміцнення законності й громадського порядку, за своєчасне і всебічне матеріально-фінансове забезпечення Збройних Сил України, інших складових частин Воєнної органі-

зації, правоохоронних органів держави для виконання покладених на них функцій; 4) деполітизації та деідеологізації контролю. Службові (посадові) особи, здійснюючи згідно із цим Законом функції контролю у сфері оборони і безпеки держави та правоохоронної діяльності, не можуть бути зв'язані рішеннями політичних партій чи громадських організацій; 5) прозорості видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь, попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; 6) здійснення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань на принципах єдиначальництва і суворої дисципліни; 7) відкритості для суспільства інформації про діяльність Збройних Сил України та інших складових частин Воєнної організації, правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з урахуванням визначеної законами специфіки державних правоохоронних органів; 8) відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи засобів масової інформації; 9) судового захисту прав суб'єктів цивільного контролю.

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 Національної гвардії України 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 Національної гвардії України; 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).

Отже, принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України – це закріплені у правових нормах основні, об'єктивні закономірності, що відображають специфіку взаємовідносин між суб'єктами контролю (Верховною Радою України; Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; Президентом України; Радою національної безпеки і оборони України; Кабінетом Міністрів України; 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 їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засобами масової інформації) та структурними підрозділами Національної гвардії України, спрямовані на закріплення та удосконалення контрольної діяльності.

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

Наступний етап дослідження у окресленому напрямку вбачаємо у вивченні сучасного стану контролю за діяльністю Національної гвардії України.

1. *Про Національну гвардію України*: Закон України від 13 бер. 2014 р. № 876-VII // ВВР України. 2014. № 17. Ст. 594. 2. *Словник іншомовних слів* / [укл.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. Київ: Наук. думка, 2000. С. 461. 3. *Філософський енциклопедичний словник*. Київ: Абрикос, 2002. С. 519. 4. *Державне управління та державна служба: словник-довідник* / [уклад. О. Ю. Оболенський]. Київ: КНЕУ, 2005. С. 302–303. 5. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навчальний посібник. Київ Атіка, 2003. С. 192. 6. *Гарашук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. С. 99. 7. *Коломосць Т. О., Лютіков П. С.* Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. С. 69. 8. *Коломосць Т. О., Матві-*

енко П.Д. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування // *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2(2). С. 41. **9.** *Гарашук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. С. 99–105. **10.** *Адміністративне право: підручник* / [за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй]. Харків: Право, 2010. С. 255. **11.** *Адміністративне право України: підручник* / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 296–298. **12.** *Кобринський В. Ю.* Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. С. 9–10. **13.** *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червн. 2003 р. № 975 – IV* / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46.

Bairachnaia Tetana. Principles of executing control over the activities of the national guard of Ukraine: the concept and classification

Modern approaches to understanding the content of the concept of “principles of control” have been analyzed. The notion of the principles of executing control over the activities of the National Guard of Ukraine has been formulated; their list and classification have been suggested. The author has emphasized on the necessity of strict observance of the principles of executing control over the activities of the National Guard of Ukraine, because the quality of the execution of control activities will determine the efficiency of performing the tasks and functions put on the National Guard of Ukraine in the field of securing and protecting the life, rights, freedoms and legal interests of citizens, keeping public safety, transformation of the National Guard of Ukraine as a law enforcement agency to international and European standards of law enforcement activities.

It has been noted that the principles of control must meet the following requirements: 1) to reflect only the most essential, basic patterns and mutual relationships between the subjects of control activities and the object of control; 2) to cover mainly those patterns, relations, mutual relationships that are unique to the control activities; 3) to reflect the specifics of control activity, its difference from other types of management.

The principles of executing control over the activities of the National Guard of Ukraine have been classified according to the following criteria: 1) general legal principles (rule of law, legality, democracy); 2) general managing principles (clear separation of functions and powers between the subjects of control activities; interaction and responsibility of the subjects of control and units of the National Guard of Ukraine; publicity, which provides public information on the state and results of control activities; consistency; sustainability; impartiality; professionalism; efficiency; objectivity; effectiveness); 3) special principles (depoliticization and deideologization of the subjects of control activities; judicial protection of the rights of the subjects of control activity; the transparency of expenses for control activities).

Keywords: control, state control, public control, principles, principles of control, the National Guard of Ukraine, paramilitary unit.