

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА

АГАПОВА ОЛЕНА ВАЛЕРІЇВНА

УДК 342.951:351.743(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент
Джафарова Марина Вячеславівна,
Харківський національний університет
внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративного права і
процесу факультету № 3

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Матюхіна Наталія Петрівна,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
Орел Оксана Вікторівна,
Національна академія
Національної гвардії України,
доцент кафедри тилового забезпечення
факультету економіки та менеджменту

Захист відбудеться «02» листопада 2017 р. о 10:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «29» вересня 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. А. Устименко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Забезпечення розвитку України, реалізація курсу євроінтеграції, саме існування нашої країни у період загроз та небезпеки ще більше, ніж у мирний час, вимагає активізації кардинальних реформаційних процесів, насамперед у сфері організації та діяльності національного сектора безпеки та оборони. Переосмислення пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці, геополітичні та геостратегічні зміни у державі стали вимагати нових підходів до власної системи національної безпеки, ключовим елементом якої виступає внутрішня безпека.

У свою чергу, належний рівень функціонування системи безпеки та оборони нашої держави, гарантування добробуту громадян, захист їх прав і свобод забезпечується ефективною діяльністю органів державної влади, правоохоронних органів, військових структур тощо. Створення за європейською моделлю потужного військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України на базі органу сил внутрішньої безпеки країни – внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, можна віднести до тих суттєвих перетворень 2014 року, які призвели до вражаючих змін не лише у структурі, а й у свідомості громадянського суспільства в частині позитивного сприйняття цього військового формування з правоохоронними функціями.

Враховуючи значний перелік законодавчо закріплених завдань, функцій та повноважень, покладених на Національну гвардію України, залишається досить широке коло проблем і прогалин, що потребують вирішення шляхом комплексного дослідження адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України з позицій змінених умов сучасного розвитку України.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять наукові праці вчених у галузі теорії держави та права, адміністративного, конституційного та інших галузей права: В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. В. Аллерова, О. М. Бандурки, Ю. П. Бабкова, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. О. Боняк, П. П. Богуцького, В. М. Гаращука, Д. О. Горбача, І. В. Зозулі, Т. Є. Кагановської, О. С. Конопляника, О. Г. Комісарова, А. Т. Комзюка, С. О. Кузнichenка, В. К. Колпакова, О. В. Кривенка, А. В. Лунькова, Н. П. Матюхіної, В. Я. Малиновського, М. М. Орлова, Б. М. Ринажевського, Д. О. Савочкіної, О. Ф. Скакун, Є. Ю. Соболя, В. Я. Тація, Ю. М. Тодики, О. М. Шмакова та ін.

Існуючі на сьогодні дослідження в сфері обраної тематики присвячені лише окремим аспектам діяльності Національної гвардії України. Безпосередньо адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України донині не були предметом окремого комплексного наукового дослідження. Саме тому теоретична розробка обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набувають особливого змісту та значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до п.п. 8.1 Додатку 8, п.п. 11.1 Додатку 11 Пріоритетних

напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 року № 275; п.п. 1.1, 1.4 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 рр., затверджених вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 року (протокол № 2); комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197).

Тема дисертаційного дослідження затверджена вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ (протокол № 10 від 25 вересня 2014 року).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі узагальнення теоретичних положень юридичної науки, норм чинного законодавства України і практики його застосування визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України, а також сформулювати пропозиції та рекомендації щодо їх подальшого вдосконалення з урахуванням як вітчизняного, так і світового досвіду.

Для досягнення визначеної мети в дисертації було поставлено такі задачі:

- здійснити історико-правовий огляд і сформулювати відповідні висновки щодо становлення, організації та розвитку Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями;
- визначити і охарактеризувати мету і завдання, сутність функцій, форм, методів діяльності Національної гвардії України, з'ясувати її місце у системі суб'єктів сектору безпеки і оборони України;
- проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України та запропонувати відповідні зміни і доповнення до законодавства;
- охарактеризувати систему суб'єктів управління Національною гвардією України, розробити їх класифікацію та з'ясувати особливості діяльності;
- виокремити та охарактеризувати особливості функціонально-організаційної структури та діяльності Головного органу військового управління Національної гвардії України;
- узагальнити досвід адміністративно-правових засад діяльності аналогічних європейських військових формувань з правоохоронними функціями, визначити шляхи запозичення та адаптації його позитивних аспектів з метою вдосконалення діяльності Національної гвардії України;
- розкрити особливості діяльності Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції на Сході України та сформулювати пропозиції в частині покращення адміністративно-правового регулювання в означеній сфері;

– визначити основні напрями та форми міжнародного співробітництва Національної гвардії України як важливого чинника вдосконалення адміністративно-правових засад її діяльності.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення діяльності Національною гвардією України.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України.

Методи дослідження. Наукова робота виконана із застосуванням загального системно-структурного методу, основні елементи якого забезпечили можливість побудови моделей розв'язання поставлених задач. Підґрунтя системи методології наукового аналізу адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України становлять: 1) діалектичний метод – дав змогу дослідити внутрішню сутність речей у процесі їх розвитку, а також внутрішні та зовнішні суперечності, зокрема, за допомогою цього методу проаналізовано функції, форми та методи діяльності Національної гвардії України та її нормативно-правове забезпечення, а також з'ясовано систему суб'єктів управління Національною гвардією України (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2); 2) системний метод – дозволив здійснити повне та об'єктивне дослідження відповідного предмета, дослідити зміст мети, завдань, функцій, методів та принципів діяльності Національної гвардії України (підрозділи 1.1–2.2, 3.2); 3) історичний метод – надав можливість дослідити процеси становлення та розвитку Національної гвардії України (підрозділ 1.1); 4) компаративний метод та метод документального аналізу – дозволили окреслити шляхи вдосконалення вітчизняного правового регулювання діяльності Національної гвардії України (підрозділ 3.3); 5) статистичний метод – сприяв проведенню аналізу практичної діяльності Національної гвардії України та органів військового управління, з'єднань, військових частин тощо (підрозділ 1.2). У дослідженні використовувалися й інші методи пізнання, наприклад, за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат в означеній сфері (підрозділи 1.1–1.3, 2.1, 2.2, 3.2, 3.3), структурно-логічний та порівняльно-правовий методи стали основними у вивченні зарубіжного досвіду організації і правового забезпечення діяльності іноземних військових формувань з правоохоронними функціями та визначенні можливості його використання в Україні (підрозділи 3.1, 3.3), застосування методів індукції та дедукції, аналізу і синтезу у дисертаційній роботі є наскрізним.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні договори і закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, відомчі акти Міністерства внутрішніх справ України та інших органів влади, які стосуються управління діяльністю Національної гвардії України. Емпіричну базу роботи становлять статистичні показники, інформаційні дані щодо практичної діяльності Національної гвардії України та ін.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права, дослідити

адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку нових наукових положень і висновків, а саме:

уперше:

- запропоновано визначення поняття «діяльність Національної гвардії України» під яким пропонується розуміти діяльність військового формування з правоохоронними функціями, яка є предметом адміністративно-правового регулювання та змінюється в залежності від адміністративно-правових режимів з виконання функцій у статусі сили охорони правопорядку за умов мирного часу та під час запровадження надзвичайного стану (з підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ України) до дій в статусі військової сили при режимі воєнного стану (з підпорядкуванням Збройним силам України);

- обґрунтовано необхідність доповнення основоположних принципів діяльності Національної гвардії України принципом «добročесності», який в рамках реформування та поступового наближення до стандартів НАТО виступає ефективним та потужним засобом боротьби з корупцією і сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до сектору безпеки та оборони України;

- сформульовано і змістовно обґрунтовано новий підхід до організації взаємовідносин Національної гвардії України з громадськістю, у рамках якого запропоновано створення консультативно-дорадчого органу – Громадської ради при Національній гвардії України з метою здійснення демократичного цивільного контролю за її діяльністю;

- обґрунтовано необхідність підвищення ефективності виконання завдань щодо забезпечення запобігання порушень громадського порядку та громадської безпеки шляхом наділення військовослужбовців Національної гвардії України правом складати протоколи про адміністративні правопорушення;

удосконалено:

- науковий підхід до класифікації функцій, які здійснює Національна гвардія України під час дії різних адміністративно-правових режимів на території держави, та виокремлено: 1) функції, які здійснюються в умовах мирного часу; 2) функції, які здійснюються у зв'язку із запровадженням правового режиму надзвичайного стану, або виникненням кризової ситуації, що загрожує національній безпеці; 3) функції, що здійснюються у разі введення правового режиму воєнного стану;

- систему наукових поглядів щодо визначення та класифікації суб'єктів управління Національною гвардією України, місця і ролі її окремих елементів та особливостей їх правового забезпечення;

- науковий підхід до теоретичного базису основних напрямів та форм міжнародного співробітництва Національної гвардії України як важливого чинника вдосконалення адміністративно-правових засад її діяльності;

дістали подальшого розвитку положення щодо:

- обґрунтування теоретичної позиції про функціонування Національної гвардії України в статусі «сили охорони правопорядку» (в умовах мирного часу, під час запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні чи в окремих її

місцевостях, або при виникненні іншої кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України) та як додаткової військової сили (у разі введення правового режиму воєнного стану);

– періодизації виникнення та становлення Національної гвардії України. Запропоновано такі історичні етапи: 1) створення Національної гвардії України та розбудова її організаційної структури в незалежній Україні (1991–2000 рр.); 2) спроби відновлення Національної гвардії України в період функціонування Внутрішніх військ МВС України (2001–2013 рр.); 3) формування та оновлення Національної гвардії України у відповідності до світових стандартів (2014 – по теперішній час);

– основних тенденцій розвитку і підходів до реформування Національної гвардії України, враховуючи організаційне та правове забезпечення аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями у європейських країнах. Оцінено можливість і доцільність запровадження досвіду Французької Республіки, Королівства Іспанії, Латвійської та Болгарської Республік в діяльності Національної гвардії України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації сприятимуть вдосконаленню діяльності Національної гвардії України і можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України;

– у правотворчості – при внесенні змін та доповнень до чинного законодавства, зокрема, Закону України «Про Національну гвардію України», Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших актів, що регламентують правоохоронну діяльність Національної гвардії України;

– у правозастосовній сфері – у практичній діяльності органів військового управління Національної гвардії України;

– у навчальному процесі – як матеріал для підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також у процесі їх викладання (акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від 17 лютого 2017 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження були оприлюднені на десяти міжнародних та вітчизняних науково-практичних конференціях та семінарах: «Вплив сучасної юридичної науки на політичні й соціально-економічні процеси в Україні» (м. Одеса, 24 жовтня 2014 року); «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 28–29 листопада 2014 року); «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 19–20 грудня 2014 року); «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 14 травня 2015 року); «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 19 грудня 2015 року); «Сектор безпеки України: виклики сьогодення» (м. Харків, 20 травня 2016 року); «Участь правоохоронних органів та військових формувань України у забезпеченні громадського порядку» (м. Харків, 20 грудня 2016 року); «Перспективна модель

розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» (м. Харків, 22 лютого 2017 року); «Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України» (м. Харків, 30 березня 2017 року); «Правова доктрина Сектору безпеки України: актуальні питання сьогодення» (м. Харків, 21 квітня 2017 року).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у п'ятнадцятих наукових працях, з яких п'ять статей, що опубліковані у наукових фахових виданнях України, у тому числі одна – у зарубіжному науковому журналі, а також у тезах десяти доповідей на вітчизняних та міжнародних науково-практичних конференціях і семінарах.

Структура та обсяг дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел (304 найменування) і додатків. Повний обсяг дисертації – 244 сторінки, у тому числі основного тексту – 188 сторінок, додатки викладено на 11 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами та темами, мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, апробацію результатів дисертації, публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика організації та правового забезпечення діяльності Національної гвардії України» містить три підрозділи, в яких проведено історико-правовий огляд становлення і розвитку Національної гвардії України, розглянуто принципи та особливості її діяльності, з'ясовано функції, форми та методи діяльності Національної гвардії України, визначено нормативно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України.

У *підрозділі 1.1 «Історико-правовий огляд становлення і розвитку Національної гвардії України, принципи та особливості її діяльності»* проведено узагальнення та змістовний аналіз теоретичних напрацювань щодо визначення наукових категорій «правоохоронні органи», «органи охорони правопорядку» та «сили охорони правопорядку»; з'ясовано роль та місце Національної гвардії України в секторі безпеки та оборони України.

Встановлено, що Національна гвардія України за своєю правовою природою належить до військових формувань з правоохоронними функціями, володіє значним сегментом як правоохоронних, так і військових завдань, займає проміжне місце між правоохоронними органами та військовими формуваннями держави. Наведене дозволило виокремити ключові ознаки та розглядати Національну гвардію України як «сили охорони правопорядку».

На підставі проведеного аналізу законодавчо визначених принципів діяльності Національної гвардії України, з використанням розроблених наукою

адміністративного права критеріїв класифікації принципів права запропоновано принципи діяльності Національної гвардії України поділяти на три групи: конституційні (загальноправові) (принцип верховенства права, принцип законності, принцип забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина); організаційні (принцип відкритості для демократичного цивільного контролю, принцип прозорості, принцип централізованого керівництва та єдиноначальності); принципи проходження служби (принцип позапартійності, принцип безперервності та принцип відповідальності).

Наголошено на необхідності застосування терміну «транспарентність» для визначення таких принципів як «відкритість для демократичного цивільного контролю» та «прозорість», оскільки зміст вказаної категорії передбачає: а) відкритість та доступність результатів військово-правоохоронної діяльності Національної гвардії України для суспільства; б) налагодження прямого діалогу з представниками громадянського суспільства; в) активну участь громадянського суспільства в управлінні державними справами з питань діяльності Національної гвардії України під час реалізації нею основних завдань та функцій. Підкреслено важливість впровадження морально-етичної категорії «добročесність» як базового принципу діяльності Національної гвардії України.

Дослідження становлення Національної гвардії України та адміністративно-правових засад її діяльності дозволило в історично-порівняльному аспекті простежити умови виникнення та основні етапи розвитку названого військового формування з правоохоронними функціями в період з 1991 року по теперішній час. Особливу увагу приділено особливостям створення та становлення Республіканської гвардії України, Військ внутрішньої і конвойної охорони, Внутрішніх військ МВС України як органам-попередникам Національної гвардії України.

У підрозділі 1.2 «*Функції, форми та методи діяльності Національної гвардії України*» визначено мету, функції, завдання, форми та методи діяльності Національної гвардії України.

Аналіз чинного законодавства, напрацювань вітчизняних і зарубіжних вчених, тенденцій розвитку сектору безпеки і оборони України дозволив визначити загальну мету, конкретизувати функції та завдання Національної гвардії України. Зокрема, зроблено висновок, що загальна мета управління Національної гвардії України полягає в організаційних та управлінських діях суб'єктів управління Національною гвардією України, спрямованих на ефективне виконання завдань і функцій, визначених законодавством України.

Наголошено, що функції управління Національною гвардією України передбачають впорядкування діяльності самого військового формування, різні напрями управлінської діяльності, здійснюваної з метою забезпечення успішної реалізації основних завдань, покладених на військове формування. Значну увагу приділено характеристиці загальних функцій управління (прогнозування, планування, організації, регулювання, координації та контролю), спеціальних функцій управління, що характеризують і відображають особливості діяльності суб'єкта (об'єкта) управління та допоміжних функцій управління, які забезпечують

реалізацію загальних та спеціальних функцій управління Національної гвардії України.

Проведено аналіз змісту таких адміністративно-правових режимів, як «мирний час», «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці держави», «надзвичайний стан», «воєнний стан», що дозволило у новому аспекті розглядати функції Національної гвардії України, які вона реалізує під час дії різних правових адміністративно-правових режимів, та класифікувати останні на: 1) функції, які здійснюються в умовах мирного часу; 2) функції, які здійснюються у зв'язку із запровадженням правового режиму надзвичайного стану, або виникненням кризової ситуації, що загрожує національній безпеці; 3) функції, що здійснюються у разі введення правового режиму воєнного стану.

Обґрунтовано позицію про те, що внаслідок запровадження відповідних адміністративно-правових режимів в державі змінюється і адміністративно-правовий статус Національної гвардії України (обсяг повноважень посадових та службових осіб, коло здійснюваних ними завдань та функцій тощо).

З'ясовано, що для виконання встановлених законодавством України завдань та реалізації функцій, Національною гвардією України застосовується сукупність правових та неправових форм управління. Обґрунтовано, що важливе значення мають саме правові форми (видання правових актів управління). Встановлено, що накази організаційно-розпорядчого характеру з питань діяльності Національної гвардії України видає у межах своїх повноважень Міністерство внутрішніх справ України, а Головне управління Національної гвардії України наділено компетенцією суто в частині видання індивідуальних актів управління. Запропоновано окремі шляхи вдосконалення неправових форм управління Національною гвардією України в частині використання електронного урядування в діяльності Національної гвардії України. Розкрито особливості застосування найбільш універсальних методів управління (переконання, заохочення та примус).

У підрозділі 1.3 «Нормативно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України» проаналізовано національні та міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують порядок організації, управління та реалізації функцій і завдань Національної гвардії України.

Зауважено, що специфічна мета та сфера діяльності Національної гвардії України обумовлюють побудову унікальної системи законодавчої бази, яку складають різні за юридичною силою нормативно-правові акти. Акцентовано увагу на тому, що нагальними залишаються питання вдосконалення та адаптації вітчизняної нормативно-правової бази відповідно до стандартів сектору безпеки і оборони НАТО та європейської правничої думки.

Зроблено висновок, що правову основу діяльності Національної гвардії України складають нормативно-правові акти, умовно поділені на такі групи: 1) Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти та закони України («Про Національну гвардію України», «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» тощо); 2) підзаконні нормативно-правові акти

системи МВС України (Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України, Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, Інструкція з організації службової кінології в Національній гвардії України та ін.); 3) локальні нормативно-правові акти (накази Головного управління Національної гвардії України). Сформульовано пропозиції щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України шляхом внесення змін до ст. 4 Закону України «Про Національну гвардію України».

Розділ 2 «Національна гвардія України: функціонально-організаційна структура та система суб'єктів управління» складається з двох підрозділів, в яких досліджено систему суб'єктів управління Національною гвардією України, а також окремі аспекти правового регулювання Головного органу військового управління Національної гвардії України як провідного суб'єкта цієї системи.

У підрозділі 2.1 *«Система суб'єктів управління Національною гвардією України»* проаналізовано й узагальнено складові системи суб'єктів управління Національною гвардією України.

Доведено, що залежно від їх місця та ролі, систему органів управління Національною гвардією України становлять: 1) загальнополітичні органи, які формують державну політику у сфері управління Національної гвардії України та вирішують стратегічні питання організації та функціонування Національної гвардії України; 2) органи, на які покладено безпосередній обов'язок реалізації політики держави у сфері управління Національної гвардії України 3) органи недержавного управління (у визначених законодавством випадках). Зауважено, що провідним суб'єктом в означеній системі виступає Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт управління, натомість Міністр внутрішніх справ України наділяється доволі специфічною компетенцією в частині управління, здійснюючи військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України.

Підкреслено важливість налагодження взаємовідносин з громадськістю шляхом створення консультативно-дорадчого органу – Громадської ради при Національній гвардії України з метою здійснення демократичного цивільного контролю та моніторингу за діяльністю Національної гвардії України.

У підрозділі 2.2 *«Головний орган військового управління Національної гвардії України як провідний суб'єкт системи управління Національної гвардії України»* розкрито особливості організаційної побудови Головного органу військового управління Національної гвардії України, його структурних підрозділів, які складаються з командування Головного управління Національної гвардії України, військової ради, логістики, штабу, інших управлінь та служб. Визначено та охарактеризовано повноваження, завдання та функції структурних підрозділів Національної гвардії України.

На прикладі Східного оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України розглянуто організаційну структуру інших територіальних управлінь. Класифіковано та розкрито зміст діяльності органів, військових частин і підрозділів, які не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань

Національної гвардії України: 1) навчальних закладів; 2) частин прямого підпорядкування; 3) органів і підрозділів забезпечення, баз, закладів, установ.

Доведено необхідність поступового переходу на військові стандарти та методи військового управління НАТО (J,G,S–структура управління НАТО) з метою вдосконалення існуючої моделі управління структурними підрозділами Національної гвардії України.

Окрему увагу приділено перспективам розвитку електронного урядування в системі управління Національною гвардією України. Запропоновано рекомендації та пропозиції щодо інформаційного наповнення офіційного веб-сайту Національної гвардії України, які дозволять зробити діяльність Національної гвардії України більш прозорою та відкритою для суспільства, забезпечити участь громадськості в управлінні справами Національної гвардії України.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України» складається з трьох підрозділів, в яких розглядається позитивний європейський досвід діяльності аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями та можливість його використання в Україні, особливості діяльності Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції на Сході України, а також міжнародне співробітництво як чинник удосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України.

У підрозділі 3.1 «Європейський досвід діяльності військових формувань з правоохоронними функціями та можливість його адаптації до діяльності Національної гвардії України» обґрунтовується важливість вивчення та узагальнення європейського позитивного досвіду з метою: а) вдосконалення діяльності вітчизняного військового формування з правоохоронними функціями; б) пошуку найбільш дієвих організаційно-структурних моделей управління для Національної гвардії України; в) запозичення позитивних напрямків європейської правоохоронної та військової діяльності; г) можливості використання європейської нормативно-правової бази (військові та безпекові стандарти).

Аналіз наукової фахової літератури та нормативно-правових актів європейських країн дозволив визначитись з напрямками і основними підходами до впровадження зарубіжного досвіду, моделей формування і функціонування аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями. Особливу увагу приділено аналізу досвіду функціонування схожих військових формувань з правоохоронними функціями європейських країн, оскільки прагнення Національної гвардії України стати одним із членів Асоціації FIER (Асоціація сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи) передбачає обов'язок вітчизняного військового формування відповідати базовим стандартам аналогічних правоохоронних структур із військовим статусом.

Детально розглянуто особливості діяльності військових формувань з правоохоронними функціями таких країн як Латвійська і Болгарська Республіки, а також країн, що входять до Асоціації FIER – Французької Республіки та Королівства Іспанії. Опрацювання та узагальнення позитивного досвіду діяльності аналогічних

військових формувань країн-членів Європейського Союзу дозволило сформулювати рекомендації щодо шляхів його запровадження та використання в Україні.

У підрозділі 3.2 «Вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції» розглянуто особливості координаційної діяльності суб'єктів управління Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції на Сході України – Антитерористичного центру при Службі безпеки України та оперативного управління, що функціонує при Головному управлінні Національної гвардії України, визначено та охарактеризовано їх повноваження.

З метою оперативного реагування на виявлені в зоні проведення антитерористичної операції адміністративні правопорушення запропоновано розширити та доповнити повноваження військовослужбовців Національної гвардії України правом на складання протоколів про адміністративні правопорушення. Вказано на необхідність внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну гвардію України» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Окреслено та надано розгорнуту характеристику основним заходам, які здійснюються Національною гвардією України в ході проведення антитерористичної операції на Сході України, зокрема: 1) несення служби на блокпостах; 2) забезпечення охорони громадського порядку на визволених територіях; 3) пошук, затримання, передання уповноваженим державним органам осіб, причетних до вчинення злочинів та ін. Окрему увагу приділено ролі та значенню діяльності Міжнародного Комітету Червоного Хреста, який надає допомогу місцевому населенню, бере активну участь у процесах навчання військовослужбовців праву збройних конфліктів тощо. Акцентовано увагу на необхідності дотримання військовослужбовцями Національної гвардії України положень «міжнародного гуманітарного права», а також загальновизнаних гуманітарних принципів під час проведення антитерористичної операції.

У підрозділі 3.3 «Міжнародна співпраця як напрям удосконалення діяльності Національної гвардії України» запропоновано під міжнародним співробітництвом Національної гвардії України розуміти багатосторонню діяльність спеціально створених органів, відділів та управлінь, що функціонують при Головному управлінні Національної гвардії України, їх посадових і службових осіб, яка спрямована на налагодження зв'язків із міжнародними та європейськими структурами, з метою отримання допомоги в питаннях військового будівництва та запровадження міжнародного військово-правоохоронного досвіду за допомогою семінарів, навчання, проектів, програм адаптації, стандартів військової підготовки.

Визначено та проаналізовано основні напрями міжнародного співробітництва Національної гвардії України, їх значення для вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності означеного військового формування. Підкреслено, що розбудова українського сектору безпеки і оборони обов'язково повинна передбачати гармонізацію із відповідним світовим досвідом. З огляду на це доведено, що

міжнародне співробітництво для Національної гвардії України має пріоритетне значення як чинник покращення її практичної діяльності.

За результатами дослідження сучасних напрямів міжнародного співробітництва Національної гвардії України, виконаного, передусім, з точки зору вдосконалення адміністративно-правових засад її діяльності, зроблено висновки про: а) важливість та необхідність вступу до Асоціації FIER; б) доцільність переходу на євроатлантичні стандарти військового управління (STANAG – standardization agreement); в) роль ОБСЄ в частині надання рекомендацій щодо врегулювання конфлікту на Сході України; г) вплив Женевського центру демократичного контролю над збройними силами і Transparency International у частині надання рекомендацій стосовно виховання доброчесності та боротьби з корупцією тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України. За результатами проведеного наукового дослідження сформовано ряд висновків і пропозицій, зміст яких викладено у наступних положеннях:

1. Особливість адміністративно-правового статусу Національної гвардії України полягає в тому, що вона за своєю правовою природою є поліфункціональним утворенням (військове формування з правоохоронними функціями) і займає проміжне місце між правоохоронними органами та військовими формуваннями держави. Національна гвардія України функціонує в статусі «сили охорони правопорядку» (в умовах мирного часу та під час запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях, або виникненні іншої кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України), або як додаткова військова сила (у разі введення правового режиму воєнного стану).

2. Етапами становлення і розвитку Національної гвардії України у період з 1991 року по теперішній час є: 1) створення Національної гвардії України та розбудова її організаційної структури в незалежній Україні (1991–2000 рр.); 2) спроби відновлення Національної гвардії України в період функціонування Внутрішніх військ МВС України (2001–2013 рр.); 3) формування та оновлення Національної гвардії України у відповідності до світових стандартів (2014 – по теперішній час). Таким чином, створення кардинально нової моделі Національної гвардії України та її закріплення на законодавчому рівні як військового формування з правоохоронними функціями відбулось після Революції Гідності.

3. Національна гвардія України в процесі провадження діяльності реалізує загальні, спеціальні та допоміжні функції. Специфічна військово-правоохоронна спрямованість діяльності Національної гвардії України вплинула на зміст її функцій, зокрема, правоохоронних функцій, функцій, що здійснюються при настанні особливих умов, та військових функцій. Здійснення Національною гвардією України означених функцій відбувається у відповідних формах із застосуванням службово-

бойових методів (патрульно-постова, вартова, конвойна, режимно-карантинна та режимно-комендантська служби) або методів бойової діяльності (спеціальні, бойові дії), в залежності від адміністративно-правових режимів, що можуть бути введені на території України.

4. Пріоритетне значення у діяльності Національної гвардії України мають правові форми управління, передусім – правові акти, особливістю яких є те, що накази організаційно-розпорядчого характеру з питань діяльності Національної гвардії України видає у межах своїх повноважень Міністерство внутрішніх справ України, а Головне управління Національної гвардії України наділено компетенцією суто в частині видання індивідуальних актів управління. Для виконання покладених законодавством завдань та функцій Національна гвардія України використовує систему методів (переконання, заохочення та примусу), які у сукупності відіграють важливу роль у її військово-правоохоронній діяльності.

5. Суб'єкти управління Національною гвардією України, залежно від їх місця та ролі у відповідній системі суб'єктів, поділяються на: 1) загальнополітичні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які формують державну політику у сфері управління Національної гвардії України, визначають основні стратегічні пріоритети; 2) суб'єкти, на яких покладено безпосередній обов'язок реалізовувати політику держави у сфері управління Національної гвардії України (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, місцеві органи виконавчої влади); 3) суб'єкти недержавного управління (у визначених законодавством випадках).

6. Функціонально-організаційна структура головного органу військового управління Національної гвардії України передбачає наявність Головного управління, підпорядкованих йому структурних підрозділів (логістики, штабу, служб, що входять до апарату командувача та ін.), безпосереднє військове керівництво якими здійснює Командувач Національної гвардії України. Важливим вбачається запровадження дієвих моделей управління структурними підрозділами Національної гвардії України шляхом імплементації військових стандартів та методів військового управління НАТО (J,G,S-структура управління).

7. За результатами вивчення європейського досвіду функціонування аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями, зокрема, Національної жандармерії Французької республіки, Цивільної гвардії Королівства Іспанії та ін., встановлено, що реформування Національної гвардії України повинно здійснюватися у відповідності до кращих європейських практик, рухатись в напрямку імплементації антикорупційних заходів, що, в свою чергу, вимагає залучення представників громадянського суспільства для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності Національної гвардії України. Наближеність до загальновизнаних європейських стандартів військового управління буде сприяти налагодженню ефективної взаємодії Національної гвардії України з аналогічними військовими формуваннями з правоохоронними функціями країн-членів ЄС та НАТО.

8. Ключовими напрямками міжнародної взаємодії Національної гвардії України є їх спрямованість на: 1) вдосконалення службово-бойової діяльності, підготовку та навчання військовослужбовців Національної гвардії України відповідно до міжнародних стандартів військової підготовки; 2) пошук джерел фінансової підтримки для проведення відповідних реформ у сфері службово-бойового забезпечення Національної гвардії України; 3) вдосконалення та узгодження адміністративно-правових засад діяльності із загальновизнаними міжнародними актами та стандартами; 4) впровадження у практичну діяльність Національної гвардії України принципів прозорості, підзвітності та «доброчесності» тощо.

9. Виховання та застосування у практичній діяльності військовослужбовцями Національної гвардії України інституту «доброчесності» та його законодавче закріплення дозволить: а) підвищити рівень довіри громадянського суспільства до діяльності Національної гвардії України та забезпечити прозорість у військово-правоохоронній сфері; б) забезпечити підготовку професійних кадрів для Національної гвардії України відповідно до морально-етичних норм та загальновизнаних європейською практикою стандартів ділової поведінки службовців та офіцерів; в) сприяти вихованню у військовослужбовців Національної гвардії України почуття честі, гідності та нетерпимості до корупції; г) запобігти ризикам корупції та конфлікту інтересів у процесі прийняття управлінських рішень тощо.

10. Особливістю здійснення діяльності Національною гвардією України в ході проведення антитерористичної операції на Сході України є дворівнева система управління та координації (зовнішнє управління – Антитерористичний центр при Службі безпеки України; внутрішнє управління – оперативне управління при Головному управлінні Національної гвардії України). В районі проведення антитерористичної операції Національна гвардія України, у разі необхідності, застосовує військові методи управління, які зобов'язують військовослужбовців Національної гвардії України виконувати службово-бойові завдання згідно з вимогами «міжнародного гуманітарного права» або «права збройних конфліктів», контроль за дотриманням якого здійснює Міжнародний Комітет Червоного Хреста.

11. Обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України», а саме:

– ч. 1 ст. 3 викласти в редакції: «Діяльність Національної гвардії України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, доброчесності, транспарентності, позапартійності, безперервності, законності, відповідальності, централізованого керівництва та єдиначальності»;

– ст. 4 викласти в такій редакції: «Національна гвардія України у своїй діяльності керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, Постановами Верховної Ради України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими

нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Конституції та законів України»;

– доповнити пунктом 1⁻¹ ч. 1 ст. 13 такого змісту: «військовослужбовці мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення у випадках та в порядку, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення».

Необхідним вбачається доповнення п. 1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення») абзацом наступного змісту: «Національної гвардії України (ст. 122², ст. 173, ст. 174, ст. 185, ст. 185¹)».

З метою врегулювання питання щодо налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю Національної гвардії України, вбачається за доцільне прийняти Положення «Про Громадську раду при Національній гвардії України», проект якого розроблено в рамках дисертаційного дослідження.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Агапова О. В. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу Національної гвардії України // Юридичний вісник. 2015, № 1. С. 60–66.
2. Агапова О. В. Контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії України // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Т. 2, Вип. 2. С. 112–115.
3. Агапова О. В. Система управління у Національній гвардії України [Електронний ресурс] // Порівняльно-аналітичне право. 2015, № 4. С. 209–211. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/65.pdf.
4. Агапова О. В. Основные функции Национальной гвардии Украины // *Leges vitae*. 2016, № 1/2. С. 3–7.
5. Агапова О. В. Міжнародне співробітництво як чинник вдосконалення діяльності Національної гвардії України // Підприємництво, господарство і право. 2016, № 12. С. 131–135.
6. Агапова О. В. Загальна характеристика принципів діяльності Національної гвардії України // Вплив сучасної юридичної науки на політичні й соціально-економічні процеси в Україні: зб. наук пр. за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф., 24 жовт. 2014 р. Одеса, 2014. С. 144–148.
7. Агапова О. В. Правові аспекти взаємодії Національної гвардії України з Державною прикордонною службою України // Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: зб. наук пр. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., 28–29 листоп. 2014 р. Львів, 2014. С. 129–132.

8. Агапова О. В. Нормативно-правові основи діяльності Національної гвардії України // Теорія і практика сучасної юриспруденції: зб. наук пр. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 груд. 2014 р. Київ, 2014. С. 107–110.

9. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: матеріали наук.-практ. конф., 14 трав. 2015 р. Харків, 2015. С. 10–12.

10. Агапова О. В. Національна гвардія України – новий формат сил внутрішньої безпеки України // Правові засади діяльності правоохоронних органів: зб. наук. пр. за матеріалами II Всеукр. наук.-практ. конф., 19 груд. 2015 р. Харків, 2015. С. 54–55.

11. Агапова О. В. Принцип доброчесності у правоохоронній діяльності Національної гвардії України // Сектор безпеки України: виклики сьогодення: зб. наук пр. за матеріалами IV міжнар. наук.-практ. конф., 20 трав. 2016 р. Харків, 2016. С. 17–18.

12. Агапова О. В. До питання необхідності функціонування Громадської ради при Національній гвардії України // Участь правоохоронних органів та військових формувань України у забезпеченні громадського порядку: зб. наук пр. за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф., 20 груд. 2016 р. Харків, 2016. С. 62–63.

13. Агапова О. В. Національна гвардія України: взаємопов'язаність функцій і адміністративно-правових режимів // Перспективна модель розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки: зб. тез доп. наук.-практ. семінару, 22 лют. 2017 р. Харків, 2017. С. 25–27.

14. Агапова О. В. Щодо права складання протоколів про адміністративні правопорушення Національною гвардією України // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України: зб. наук пр. за матеріалами VIII наук.-практ. конф., 30 берез. 2017 р. Харків, 2017. С. 66–67.

15. Агапова О. В. Служба безпеки України як суб'єкт координації дій Національної гвардії України в районі проведення АТО // Правова доктрина Сектору безпеки України: актуальні питання сьогодення, 21 квіт. 2017 р. Харків, 2017. С. 364–366.

АНОТАЦІЯ

Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України. У роботі проведено історико-правовий огляд, окреслено принципи, функції, форми, методи діяльності та визначено місце

Національної гвардії України у системі суб'єктів сектору безпеки і оборони України. Встановлено, що Національна гвардія України може реалізовувати як правоохоронні функції за умов мирного часу, так і військові функції у період воєнного стану. Розкрито особливості участі Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції.

За результатами проведеного аналізу узагальнено досвід діяльності аналогічних за суттю європейських військових формувань та окреслено основні напрямки міжнародного співробітництва.

Ключові слова: Національна гвардія України, військове формування з правоохоронними функціями, Головне управління Національної гвардії України, правоохоронні органи, сили охорони правопорядку, система суб'єктів управління, доброзесність, антитерористична операція.

АННОТАЦИЯ

Агапова Е. В. Административно-правовые основы деятельности Национальной гвардии Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2017.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правовых основ деятельности Национальной гвардии Украины. В работе сформированы теоретические положения и практические выводы, направленные на совершенствование административного законодательства в соответствующей сфере и практики его применения. Сформулированы предложения, касающиеся внесения изменений и дополнений в Закон Украины «О Национальной гвардии Украины» и Кодекс Украины об административных правонарушениях. В работе проведен историко-правовой обзор становления Национальной гвардии Украины. Сделан вывод о том, что Национальная гвардия Украины одновременно может выступать и как субъект реализации правоохранительных функций в условиях мирного времени, и как субъект реализации военных функций на период введения административно-правового режима военного времени. Охарактеризована система субъектов управления, функционально-организационная структура, правовые основы деятельности Главного управления Национальной гвардии Украины.

Раскрыты особенности деятельности Национальной гвардии Украины как военного формирования с правоохранительными функциями в ходе проведения антитеррористической операции. Отмечена необходимость обеспечения участия гражданского общества в управлении делами Национальной гвардии Украины, в частности, определены основные формы такого участия и его правовые основы.

Исследован зарубежный опыт правового регулирования и организации деятельности аналогичных военных формирований стран ЕС–членов НАТО (Французской Республики, Королевства Испании, Латвийской и Болгарской

Республик), определены перспективные направления и целесообразность заимствования и внедрения позитивного опыта Украиной. Раскрыты основные направления международного сотрудничества Национальной гвардии Украины как важного фактора усовершенствования деятельности и правового регулирования.

Ключевые слова: Национальная гвардия Украины, военное формирование с правоохранительными функциями, Главное управление Национальной гвардии Украины, правоохранительные органы, силы охраны правопорядка, система субъектов управления, добропорядочность, антитеррористическая операция.

SUMMARY

Ahapova O. V. Administrative and Legal Principles of the Activities of the National Guard of Ukraine. – The manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis is focused on the research of administrative and legal principles of the activities of the National Guard of Ukraine. The author has accomplished historical review of the National Guard; the functions, forms and methods of the activities and the participation of the military force in the course of conducting anti-terrorist operations have been outlined. It has been found out that the National Guard implements law enforcement functions in the peacetime and military functions, only during the implementation of the military situation.

The author has studied European experience of legal regulation and organization of the activities of similar military units; has outlined the perspective areas of international cooperation of the National Guard of Ukraine.

Key words: the National Guard of Ukraine, military force with law enforcement functions, Head Department of the National Guard of Ukraine, law enforcement agencies, law enforcement forces, system of administration's subjects, integrity, anti-terrorist operation.