

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

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

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

АГАПОВА ОЛЕНА ВАЛЕРІЇВНА

Прим. № \_\_\_\_

УДК 342.951:351.743(477)

## ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О. В. Агапова

Науковий керівник: Джафарова Марина Вячеславівна, кандидат юридичних наук,  
доцент

Харків – 2017

## АНОТАЦІЯ

**Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право). – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України, формуванню теоретичних положень і практичних висновків, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства з відповідних питань та практики його застосування.

У роботі проведено історико-правовий огляд становлення та функціонування Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями. З'ясовано її місце в системі правоохоронних органів України, окреслені принципи, функції, форми та методи діяльності. З'ясовано, що Національна гвардія України одночасно може виступати як суб'єкт реалізації правоохоронних функцій (функції охорони правопорядку) за умов мирного часу, так і військових функцій, виключно під час запровадження адміністративно-правового режиму воєнного стану на території України.

Визначено систему суб'єктів управління Національною гвардією України, досліджено функціонально-організаційну структуру, правові засади діяльності Головного органу військового управління Національної гвардії України, оперативно-територіальних управлінь, органів і підрозділів забезпечення, частин прямого підпорядкування, а також навчальних закладів, їх місце в системі управління.

Розкрито особливості участі цього військового формування з правоохоронними функціями в ході проведення антитерористичної операції, діяльність якого координується двома органами: постійно діючим органом при

Службі безпеки України – Антитерористичним центром (зовнішнє управління) та оперативним управлінням, утвореним при штабі Головного управління Національної гвардії України (внутрішнє управління). Обґрунтовано пропозицію удосконалення законодавства в частині наділення військовослужбовців Національної гвардії України складати протоколи про адміністративні правопорушення в умовах триваючого збройного конфлікту.

За результатами проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення Національної гвардії України, сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну гвардію України» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Акцентується увага на необхідності налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та здійснення демократичного цивільного контролю, обґрунтовується доцільність створення консультативно-дорадчого органу – Громадської ради при Національній гвардії України, проект Положення про яку розроблено в рамках наукового дослідження.

В рамках реформування та поступового наближення Національної гвардії України до стандартів НАТО, вивчено та узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання та організації діяльності аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями країн ЄС – членів НАТО (Французької Республіки, Королівства Іспанії, Латвійської та Болгарської республік), окреслено перспективні напрями та доцільність впровадження їх позитивного досвіду в Україні.

Розкрито основні напрямки міжнародного співробітництва Національної гвардії України, як важливого чинника вдосконалення правового регулювання у військово-правоохоронній сфері. Відзначено позитивний вплив міжнародних структур в напрямках: – підвищення ефективності діяльності та запровадження стандартів (проекти Twinning); – реформування системи військового управління (Асоціація FIER); – дієвості антикорупційних заходів (Transparency International), – виховання «доброчесності» тощо.

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

### **Список публікацій здобувача 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] // Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2015. № 4. URL: [http://www.pap.in.ua/4\\_2015/65.pdf](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 добросовісності 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.

## SUMMARY

**Ahapova O. V. Administrative and Legal Principles of the Activities of the National Guard of Ukraine.** – Qualifying scientific work as the manuscript. The thesis for a candidate's degree (PhD) by the specialty 12.00.07 «Administrative law and procedure; financial law; informational law» (08 – Jurisprudence). – Kharkiv National University of Internal Affairs, V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis is focused on the comprehensive research of administrative and legal principles of the activities of the National Guard of Ukraine, on the formation of theoretical provisions and practical conclusions aimed at the improvement of the current legislation on the relevant issues and the practice of its implementation.

The author of the paper has accomplished historical and legal review of the formation and functioning of the National Guard of Ukraine as a military force with law enforcement functions. Its place in the system of law enforcement agencies of Ukraine has been found out; the principles, functions, forms and methods of the activities have been outlined. It has been found out that the National Guard of Ukraine can act both as the subject of realization of law enforcement functions (function of keeping public order) in the peacetime and military functions, only during the implementation of administrative and legal regime of the military situation on the territory of Ukraine.

The system of administration's subjects of the National Guard of Ukraine has been determined, functional and organizational structure, legal principles of the activities of the main body of military control of the National Guard of Ukraine, operative and regional departments, agencies and units of provision, units of direct subordination, as well as educational institutions, their place in the management system have been studied.

The author has revealed the features of the participation of the military force with law enforcement functions in the course of conducting anti-terrorist operations, the activities of which are coordinated by two agencies: a permanent body of the Security Service of Ukraine – Anti-terrorist center (external management) and operational

management formed at the headquarters of the Main Administration of the National Guard of Ukraine (internal control). The author has grounded the suggestion to improve the terms of legislation providing the officers of the National Guard of Ukraine to draw up minutes on administrative offenses in terms of the ongoing armed conflict.

Taking into account the results of the conducted analysis of the regulatory provision of the National Guard of Ukraine the author has formulated a number of propositions for amendments and alterations to the Law of Ukraine «On the National Guard of Ukraine» and the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Special attention is focused on the need to establish effective interaction with the public and the implementation of democratic civilian control; the author has grounded the expediency of creating an advisory and consulting body – the Public Council within the National Guard of Ukraine, where the draft concerning its Regulation was developed as a part of scientific research.

In the course of the reform and gradual approximation of the National Guard of Ukraine to NATO standards; the author has studied and generalized international experience of legal regulation and organization of the activities of similar military units with law enforcement functions of EU countries – NATO members (France, Spain, Latvia and Bulgaria); has outlined the perspective areas and the expediency of implementing their positive experience into Ukraine.

The basic areas of international cooperation of the National Guard of Ukraine as an important factor in improving the legal regulation within the military and law enforcement sphere have been revealed. The author has emphasized the positive impact of international organizations in the areas of: – improving the efficiency of the activities and implementation of the standards (Twinning Programs); – reforming the system of military administration (Association FIEP); – effectiveness of anti-corruption measures (Transparency International), – educating the “integrity”, etc.

**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.

**The list of scientific articles published on the thesis topic:**

1. Agapova O.V. Control and supervision over Ukrainian National Guard activities // Scientific Bulletin of Kherson State University. Series «Juridical sciences». 2015. V. 2, ed. 2. P. 112-116.
2. Agapova O.V. Concept and elements of administrative and legal status of Ukrainian National Guard // Legal bulletin of National University "Odessa Law Academy". 2015. No.1. P. 60-67.
3. Agapova O.V. Ukraine's National Guard control system // Comparative-analytical law electronic scientific-specialized publication. 2015. No 4. URL : [http://www.pap.in.ua/4\\_2015/65.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2015/65.pdf) (date of application: 10.05.2017).
4. Agapova O.V. Main functions of Ukrainian National Guard // Legea Si Viata («Law and Life»): Moldova Republic legal journal. 2016. Ed. 1. P. 3-7.
5. Agapova O.V. International cooperation as a factor of improving activities of Ukrainian National Guard // Entrepreneurship, economy and law: scientific.-practic. economic law journal. 2016. No. 12. P. 131-135.
6. Agapova O.V. General characteristics of Ukrainian National Guard activities principles // Influence of modern legal science on political and socio-economic processes in Ukraine: collection of scientific researches on the basis of materials of All-Ukrainian scientific and practical conference (Odessa, on the 24<sup>th</sup> of October 2014). Odessa, 2014. P. 144-148.
7. Agapova O.V. Legal aspects of interaction of Ukrainian National Guard with State Border Service of Ukraine // Relevant issues of development of law and legislation: scientific discussions: collection of scientific researches on the basis of materials of International scientific and practical conference. (on the 28–29 November 2014 ). Lviv, 2014. P. 129-132.
8. Agapova O.V. Normative and legal basis Ukrainian National Guard activities // Theory and practice of modern jurisprudence: collection of scientific researches on the basis of materials of International scientific and practical conference (c. Kyiv, on the 19–20 of December 2014). Kyiv, 2014. P. 107-110.



9. Agapova O.V. Administrative and legal aspects of Ukrainian National Guard activities // Current issues of modern science in research of young scientists: materials of scientific and practical conference. (14<sup>th</sup> of May 2015) / Kharkiv National University of Internal Affairs Kharkiv, 2015. P. 10-12.

10. Agapova O.V. Ukrainian National Guard – new form for internal security forces // Legal principles of law enforcement activity: of scientific researches on the basis of materials of II All-Ukrainian scientific and practical conference (on the 19<sup>th</sup> of December 2015) / Yaroslav Mudryi National Law University, 2015. P. 54-55.

11. Agapova O.V. Principle of integrity in law enforcement activity of the National Guard of Ukraine // Ukrainian Security Sector: Challenges of Present: collection of scientific researches on the basis of materials of IV International scientific and practical conference (on the 20<sup>th</sup> of May 2016). Kharkiv : Yaroslav Mudryi National Law University, 2016. P. 17-18.

12. Agapova O.V. On issue of need for functioning of Public Council under National Guard of Ukraine // Participation of law enforcement bodies and military formations of Ukraine in ensuring of public order collection of scientific researches on the basis of materials of I All-Ukrainian scientific and practical conference (on the 20<sup>th</sup> of December 2016). Kharkiv : National Academy of Ukrainian National Guard, 2016. P. 62-63.

13. Agapova O.V. Ukrainian National Guard: interconnectedness of functions and administrative and legal regimes // A perspective model for distribution of functions and tasks between National Police and National Guard of Ukraine in the field of public order and public safety : collection of head notes additional to scientific and practical workshop (on the 22<sup>nd</sup> of February 2017) / Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv, 2017. P. 25-27.

14. Agapova O.V. Concerning the right to draw up protocols on administrative violations by the National Guard of Ukraine // Scientific provision of military-fighting activity of the National Guard of Ukraine: collection of scientific researches of the VIII scientific-practical conference (March 30, 2017) / Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv, 2017. P. 66-67.

15. Agapova O.V. Security Service of Ukraine as the subject of actions coordination of the National Guard of Ukraine in the area of ATO // Legal doctrine of Ukraine's security sector: current issues (April 21, 2017) / Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv, 2017. P. 364-366.

## ЗМІСТ

|   |            |
|---|------------|
| <b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>   | <b>12</b>  |
| <b>ВСТУП .....</b>  | <b>13</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ</b>  |            |
| 1.1. Історико-правовий огляд становлення і розвитку Національної гвардії України, принципи та особливості її діяльності.....                                      | 21         |
| 1.2. Функції, форми та методи діяльності Національної гвардії України .....   | 46         |
| 1.3. Нормативно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України..  | 81         |
| <b>Висновки до розділу 1 .....</b>  | <b>98</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 2. НАЦІОНАЛЬНА ГВАРДІЯ УКРАЇНИ: ФУНКЦІОНАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ</b>   |            |
| 2.1. Система суб'єктів управління Національною гвардією України .....   | 103        |
| 2.2. Головний орган військового управління Національної гвардії України як провідний суб'єкт системи управління Національної гвардії України .....                | 119        |
| <b>Висновки до розділу 2 .....</b>  | <b>137</b> |
| <b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ</b>   |            |
| 3.1. Європейський досвід діяльності військових формувань з правоохоронними функціями та можливість його адаптації до діяльності Національної гвардії України..... | 141        |
| 3.2. Вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції .....                      | 158        |
| 3.3. Міжнародна співпраця як напрям удосконалення діяльності Національної гвардії України .....   | 174        |
| <b>Висновки до розділу 3 .....</b>  | <b>188</b> |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>   | <b>193</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>   | <b>198</b> |
| <b>ДОДАТКИ .....</b>  | <b>234</b> |

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

Автономна Республіка Крим – АРК;  
Антитерористична операція – АТО;  
Верховна Рада України – ВР України;  
Державна прикордонна служба України – ДПСУ;  
Державна служба України з надзвичайних ситуацій – ДСНС;  
Європейський Союз – ЄС;  
Збройні сили України – ЗС України;  
Кодекс України про адміністративні правопорушення – КУпАП;  
Кримінальний Кодекс України – ККУ;  
Міністерство внутрішніх справ України – МВС України;  
Міністерство економічного розвитку і торгівлі – Мінекономрозвитку України;  
Міністерство оборони України – Міноборони України;  
Національна гвардія України – НГУ;  
Національна поліція України – НПУ;  
Організація Північноатлантичного договору – НАТО;  
Рада національної безпеки і оборони України – РНБО;  
Служба безпеки України – СБУ;  
Управління державної охорони – УДО.

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** 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. Кузніченка, 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.

**Мета і завдання 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 були поставлені такі завдання:

- 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 отриманих 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 «доброчесності», 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.

**Апробація матеріалів 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).

**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, анотацію викладено на 9 сторінках, додатки – на 11 сторінках.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** 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).

**Практичне значення отриманих 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.).

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

#### 1.1. Історико-правовий огляд становлення і розвитку Національної гвардії України, принципи та особливості її діяльності

Погіршення суспільно-політичної та економічної ситуації в Україні, конфлікт на Сході країни, силове втручання з боку країни-агресора та посягання на територіальну цілісність держави стали суттєвими факторами, що активізували державу до повного перезавантаження вітчизняної правоохоронної системи.

Ускладнення воєнно-політичної ситуації після проведення Революції Гідності у 2014 році в Україні кардинально вплинуло на розвиток та функціонування всіх без винятку правоохоронних органів. Особливо суттєвих змін зазнали положення нормативно-правових актів, які визначають напрями діяльності військових формувань, органів захисту, охорони правопорядку та територіальної цілісності держави.

У ч. 3 ст. 17 Конституції України проголошено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1]. Так, під час проведення Революції Гідності у 2014 році на основі внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України було прийнято рішення створити за європейською моделлю потужне військове формування з правоохоронними функціями – Національну гвардію України (далі – НГУ), здатну виконувати службово-бойові завдання, у тому числі правоохоронні функції, як в умовах мирного часу, так і в умовах запровадження правового режиму надзвичайного та/або воєнного стану [2].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» НГУ є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), яке 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 тощо [3].

Важливо відмітити той факт, що серед вчених не існує єдиного підходу до визначення змісту адміністративно-правового статусу цього військового формування. Так, у наукових колах ведуться дискусії, відповідно до яких одні вчені зараховують НГУ до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку), а інші – відносять її до системи силових структур. Нове для юридичної науки складне законодавче поєднання призвело до виникнення цього поліфункціонального утворення (військове формування з правоохоронними функціями), з'ясування сутності якого обумовлено як теоретичними, так і практичними проблемами.

Як відомо, лише у деяких чинних на сьогодні законах міститься поняття «правоохоронні органи». Згідно з положеннями Законів України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [4], «Про основи національної безпеки України» [5], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6], правоохоронні органи визначаються, як такі, що здійснюють правоохоронні або правозастосовні функції. В.Я. Тацій з цього приводу зазначає, що до складу правоохоронних органів можна зараховувати майже всі органи виконавчої влади, які, тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто, так чи інакше, правоохоронною діяльністю. А наслідком такої ситуації є те, що у національному адміністративному праві налічується від 17-ти до 80-ти правоохоронних органів залежно від того конкретного змісту, який вкладається у розуміння «правоохоронної функції», і заснованих на ній критеріїв класифікації [7, с. 4].

У цьому контексті важливого значення набуває аналіз підходу науковців щодо визначення найсуперечливішого поняття в юридичній науці – «правоохоронні органи». Наприклад, М.І. Мельник та М.І. Хавронюк, як правоохоронні органи, розглядають лише такі державні органи, які діють у межах

кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність у сфері публічного права [8, с. 31-32].

У своєму дисертаційному дослідженні В.В. Ковальська відмічає, що встановлення переліку всіх правоохоронних органів держави (державних/недержавних), у зв'язку з швидкоплинністю громадянсько-політичного розвитку, реформуванням, ліквідацією старих та утворенням нових державних органів – не тільки неможливо, а й недоцільно [9, с. 11-12]. Надає свою дефініцію і відомий адміністративіст О.М. Бандурка, який під «правоохоронними органами» розуміє державні установи і організації, які функціонують в суспільстві і основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [10, с. 8].

Окремо варто відмітити позицію В.О. Боняк. Зокрема, дослідниця вважає, що правоохоронний орган – це утворена державою в особі Верховної Ради України (далі – ВР України), Президента України або Кабінету Міністрів України, відповідно до конституційно-правових засад, структурно відокремлена, юридично оформлена частина державного апарату (колектив державних службовців), наділена державно-владними повноваженнями, що здійснюється у правових формах та правовими методами, а також матеріально-технічними і фінансовими ресурсами необхідними для реалізації правоохоронної функції держави [11, с. 27].

Останнім часом науковці почали підтримувати позицію, висловлену свого часу В.Я. Тацієм, згідно до якої термін «правоохоронні органи» пропонують розглядати лише як наукову узагальнюючу категорію, а поняття – «органи охорони правопорядку» – застосовувати для визначення системи органів державної влади, для яких виконання правоохоронної функції є основною [7, с. 6].

Прихильниками залучення у науковий обіг терміну «органи охорони правопорядку України» висловлюється теза про те, що системно-структурна та функціонально-компетенційна специфіка окремих правоохоронних органів вимагає їх згрупування. Таке явище державно-правової дійсності (окрема група правоохоронних органів) відображається поняттям, словесним символом якого є

«органи охорони правопорядку України». З цього приводу В.О. Боняк відмічає, що впровадження у науковий обіг досліджуваного явища не підміняє чи заміняє одну категорію – іншою, а навпаки, дозволяє істотно збагатити уявлення як про правоохоронні органи України, так і про зміст однойменної категорії [12, с. 92-93].

Повністю підтримуючи висловлену тезу, відзначимо, що важливим критерієм для визначення системи правоохоронних органів є з'ясування конкретних функцій, які виконує досліджуваний орган та його призначення у механізмі охорони права. Так, всі правоохоронні органи В.Я. Тацій класифікує на: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи; 3) органи охорони Конституції та державного контролю. Для органів охорони правопорядку правоохоронна функція є основною і тому вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку. У зв'язку з цим зазначені органи мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладає на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, правоохоронні органи мають право утворювати у своєму складі озброєні формування [7, с. 6].

Водночас, як вірно підкреслює В.Я. Тацій, органи охорони правопорядку не повинні набувати статусу чи окремих ознак військового формування. Адже ч. 4 ст. 17 Конституції України містить пряму заборону використання Збройних Сил України (далі – ЗС України) й інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян. Натомість, органи охорони правопорядку, реалізуючи свої функції, наділені повноваженнями щодо обмеження прав і свобод людини, яке може здійснюватися винятково з підстав, у порядку, встановлених законом, та з урахуванням принципу пропорційності. Реалізація цих повноважень передбачає необхідність наявності у складі зазначених органів озброєних формувань, що діють у межах, чітко визначених законом. Така практика характерна для більшості європейських держав [7, с. 6-8].



У своєму дослідженні, присвяченому конституційно-правовим засадам організації та функціонування органів охорони правопорядку України, В.О. Боняк довела, що «орган охорони правопорядку України» – це утворена державою відповідно до конституційно-правових засад структурно відокремлена, юридично оформлена частина державного апарату (колектив державних службовців), що у своєму складі, як правило, має військові підрозділи, працівники якого наділені правом застосування легального примусу (включно і вогнепальної зброї), основна та повсякденна діяльність спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони прав, свобод і законних інтересів людини, забезпечення законності та правопорядку в суспільстві. Поряд з цим, вчена запропонувала зараховувати до органів охорони правопорядку і такі органи публічної влади, як: Національна поліція України (далі – НПУ), Служба безпеки України (далі – СБУ), Національне антикорупційне бюро України, Управління державної охорони (далі – УДО), Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) та НГУ тощо [12, с. 114-115].

Аналіз юридичної літератури з проблем визначення місця досліджуваного військового формування у правовій системі дає підстави стверджувати, що ряд авторів (Д.О. Горбач [13, с. 37], О.С. Конопляник [14, с. 154, 168, 187], П.І. Хамула [15, с. 59]) також відносять НГУ до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку).

Варто зробити наголос на тому, що НГУ було утворено у формі військового формування, яке поряд із правоохоронними функціями, залучається до здійснення окремих військових завдань для забезпечення внутрішньої безпеки держави, у зв'язку з чим, питання щодо віднесення цієї військової структури до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку) вимагає додаткового наукового аналізу.

Для аналізу і формулювання визначення категорії «сили охорони правопорядку» оригінальний підхід застосував доктор військових наук, професор О.М. Шмаков. Так, він зазначив, що «формування», якими є, – як внутрішні війська МВС України, так і НГУ – виступають силами, а не органом. При цьому

під терміном «військовий» розуміється те, що такі структури виконують завдання переважно військовими методами, і тому – мають військову організацію. В свою чергу, під словосполученням «правоохоронні функції», варто мати на увазі, що притаманні їм завдання, в основному – у сфері безпеки, а не оборони країни – повинні поряд із військовими методами застосовувати і володіти методами правоохоронної діяльності. Сили охорони правопорядку структурно не об'єднані, вони складають сукупність підрозділів і частин (поліцейського, військового, воєнізованого характеру), що є у складі правоохоронних і військових органів держави, які можуть бути залучені до вирішення кризової ситуації у суспільному протистоянні (протистояння з державою) [16, с. 29-30].

Схожої думки дотримується М.М. Орлов, підкреслюючи, що НГУ є складовою сил охорони правопорядку (в минулому – внутрішні війська), яка себе позитивно показала у складних ситуаціях, коли регіональні органи влади вирішували низку складних завдань, як в зоні Антитерористичної операції (далі – АТО), так і в інших регіонах України [17, с. 2]. Досліджуючи особливості сил охорони правопорядку, М.М. Орлов доводить, що такі сили виконують службово-бойові завдання не лише у запланованому порядку, а також під час проведення спеціальних заходів (спеціальних операцій) при надзвичайних обставинах мирного та воєнного часу з використанням правоохоронних, поліцейських, воєнних та інших методів. Саме тому вчений вважає, що до сил охорони правопорядку через службово-бойову діяльність варто зараховувати органи та підрозділи більшості силових структур, які розгорнуті у регіонах держави [18, с. 10-11].

Підкреслюючи службово-бойову діяльність сил охорони правопорядку, В.І. Лазутко зазначає, що це спеціальні правоохоронні органи чи підрозділи, що мають у своєму складі озброєні чи військові формування, відповідні сили та засоби, необхідні для того, щоб адекватно рівню загрози реагувати та застосовувати спеціальні види державного примусу (застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів, спеціальної техніки тощо) [19, с. 358].

З цього приводу досить раціональними видаються погляди О.Г. Комісарова, який наголошує на необхідності створення державної системи сил охорони правопорядку України, яка забезпечить координацію і злагодженість дій центральних органів виконавчої влади, територіальних управлінь тощо та пропонує до такої системи зараховувати: НПУ, НГУ, ДПСУ, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), Державну міграційну службу України, СБУ та ін [20, с. 221-222, с. 224].

Отже, маємо суттєві підстави стверджувати, що існує альтернативна позиція, відповідно до якої деякі правоохоронні структури, підрозділи, а також військові формування зараховують до категорії «сили охорони правопорядку».

Поряд із цим, існує дещо інша позиція авторського колективу у складі Є.Л. Стрельцова, С.Т. Полторака, Ю.В. Аллерова, О.В. Кривенка, П.П. Богуцького, яка викладена у монографії «Правові основи воєнної безпеки України». Зокрема автори відносять НГУ до «військових правоохоронних органів» (органів правопорядку), яка є компонентом системи правоохоронних органів держави. Особливістю останніх є те, що вони підтримують військовий правопорядок, здійснюють повноваження у воєнній сфері суспільства, де основним соціальним завданням є забезпечення воєнної безпеки, як основи воєнної сфери суспільства [21, с. 136-137, с. 142].

Вказана позиція є досить дискусійною, з якою на нашу думку, важко погодитись. Так, зокрема, для того щоб НГУ називати «органом охорони правопорядку», або «військовим правоохоронним органом» необхідно, щоб за своєю юридичною конструкцією вона на законодавчому рівні відносилась до системи центральних органів виконавчої влади (наприклад, як НПУ, ДПСУ, ДСНС, Державна міграційна служба України, діяльність яких так само спрямовується і координується МВС України). На сьогодні, законодавець визначив, що НГУ є «військовим формуванням з правоохоронними функціями» (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»), а не «центральним органом виконавчої влади».

Крім того, цілком очевидно, що у разі загострення суспільно-політичної обстановки в країні саме «сили охорони правопорядку» здійснюють заходи відновлення методами службово-бойової діяльності, для яких цей вид правоохоронної діяльності є основним. Тобто, «силами охорони правопорядку» можна називати: – спецпідрозділи, підрозділи та частини відповідних центральних органів виконавчої влади (наприклад, корпус оперативно-раптових дій – «Корд», що утворений при НПУ); – військові формування (НГУ); – інші органи та підрозділи, основним призначенням яких є забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Отже, за результатами розглянутих наукових позицій, на нашу думку, правильним та обґрунтованим є підхід, запропонований О.М. Шмаковим, М.М. Орловим, В.І. Лазутко, О.Г. Комісаровим щодо віднесення НГУ саме до «сил охорони правопорядку».

Проаналізувавши наукові дослідження, присвячені визначенню місця та ролі складових, що входять до системи правоохоронних органів, можна констатувати, що НГУ набуває особливого статусу в цій системі. Безумовно, це військове формування держави, однак, у той же час, воно володіє дуже значним сегментом правоохоронних завдань, які визначають основний напрямок його діяльності. У подальшому у роботі ми спробуємо з'ясувати: як змінюється адміністративно-правовий статус НГУ залежно від юридичних умов, в яких діє це військове формування.

Ефективне виконання військово-правоохоронних функцій та завдань у практичній діяльності досліджуваного військового формування безпосередньо залежить від неухильного дотримання особовим складом НГУ основоположних засад діяльності, тобто принципів, які: а) є однією з важливих категорій сучасної юридичної науки і практики; б) визначають зміст та орієнтири майбутньої діяльності органу; в) є своєрідним інструментом функціонування будь-яких правовідносин [22, с 144-148]. Такий висновок підтверджується аналізом довідкової літератури відносно трактування поняття «принцип» (від латинського «*princīpiū*» – початок, основа у філософії) керівне положення чи ідея, установка

в будь-якій діяльності [23, с. 382]; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [24, с. 614]; внутрішнє переконання, погляд на речі, які зумовлюють норми поведінки; основа якого-небудь пристрою, приладу [25, с. 762].

Законодавцем у ст. 3 Закону України «Про Національну гвардію України» чітко визначено незаперечні вимоги, відповідно до яких повинні здійснюватися завдання та функції НГУ. Такими вимогами названо: верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, позапартійності, безперервності, законності, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості, відповідальності, централізованого керівництва та єдиноначальності. У діяльності НГУ забороняється застосування тортур, катувань та інших жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання [3].

Таким чином, під принципами діяльності НГУ будемо розуміти основоположні, незаперечні вимоги (своєрідну систему координат), які покладені в основу діяльності НГУ з метою належного виконання завдань та функцій, визначених чинним законодавством.

Що стосується видів принципів, то в літературі з адміністративного права немає однозначної відповіді. Критеріїв їх класифікації нараховується безліч в залежності від органу, стосовно якого вони досліджуються.

Враховуючи специфіку військово-правоохоронної діяльності НГУ, а також вироблені теорією адміністративного права критерії класифікації принципів, пропонуємо всі принципи, перелічені у ст. 3 Закону України «Про Національну гвардію України» умовно поділити на три групи: конституційні (загальноправові), організаційні та принципи проходження служби. Вважаємо, що принцип верховенства права, принцип законності і принцип забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина варто зарахувати до конституційних або загальноправових, оскільки вони безпосередньо визначені законодавцем на конституційному рівні (ч. 1 ст. 8, ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 3 Конституції України) [22, с. 145].

Принцип верховенства права закріплений у ст. 8 Конституції України, а його офіційне тлумачення можна знайти у Рішенні Конституційного суду від 02.11.2004 №15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності ст. 69 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) (справа про призначення судом більш м'якого покарання), згідно з яким верховенство права визначається як панування права у суспільстві. Цей принцип вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [26].

За панівною у вітчизняній юридичній науці ідеологією юридичного позитивізму принцип верховенства закону (принцип законності) означає неухильне дотримання вимог законів як в інших джерелах нормативно-правового регулювання, так і безпосередньо в суспільних відносинах. На противагу цьому, верховенство права доцільно тлумачити як принцип функціонування держави, який означає забезпечення: по-перше, пріоритетності прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; по-друге, безумовного підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту вказаних прав [27, с. 72-73].

Немає необхідності доводити, що у сфері діяльності НГУ зміст принципу верховенства права використовується поряд із принципом законності та принципом дотримання прав і свобод людини і громадянина. Д.О. Савочкіна доводить, що ці засади визначають завдання і функції, права та обов'язки військовослужбовців, повноваження, прийоми, способи, форми та методи їх діяльності. Такі дії ґрунтуються на законах, підзаконних актах та нормах моралі. Особливої актуальності ці принципи набувають при проведенні спеціальних операцій (дій, заходів) [28, с. 155], тим самим вимагають неухильного їх дотримання всім особовим складом НГУ.

При розкритті змісту принципу «верховенства права» у сфері виконавчої влади важливо акцентувати увагу на аспекті «забезпечення реалізації прав і свобод людини» [27, с. 73]. У цьому контексті проаналізуємо принцип

забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, конституційна формула якого закріплена у ч. 2 ст. 3 Конституції України: «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. З цього приводу досить слушною є точка зору П.М. Рабіновича, який стверджує, що забезпечення прав і свобод людини передбачає три елементи (напрямки) державної діяльності щодо створення умов для здійснення прав і свобод людини: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу формування їх загально соціальних гарантій); 2) охорону прав і свобод (шляхом уживання заходів, зокрема юридичних, для профілактики порушень прав і свобод); 3) захист прав і свобод людини (відновлення порушення правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [29, с. 16-23].

Зокрема, на законодавчому рівні закріплено, що НГУ у практичній діяльності створює необхідні умови для дотримання прав і свобод людини під час виконання основних завдань та функцій, встановлених Конституцією України, Законом України «Про Національну гвардію України», іншими законами, а також міжнародними договорами. Застосування будь-яких спеціальних сил та засобів військовослужбовцями НГУ повинно здійснюватися лише за потреби протидії правопорушень та злочинів відповідно до законодавчого порядку їх застосування.

До групи організаційних принципів, вважаємо, варто зарахувати: принцип відкритості для демократичного цивільного контролю, принцип прозорості і принцип централізованого керівництва та єдиноначальності.

Слід звернути увагу на тому, що принцип відкритості для демократичного цивільного контролю необхідно розглядати у поєднанні із принципом прозорості та гласності. Це пояснюється тим, що принцип відкритості передбачає прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень; публічний контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [30, с. 228]. Визначаючи сутність принципу прозорості, слід зазначити,

що це ознака зрозумілості, переконливості дій влади та належної обізнаності громадян з обумовленістю і змістом цієї діяльності, без чого неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність [31, с. 12].

На сторінках юридичної літератури неодноразово наголошується на тому, що відкритість є схожою до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього. У свою чергу принцип гласності характеризує: 1) максимальну відкритість та правдивість у діяльності державних і громадських організацій; 2) дієву та активну форму участі громадської думки у вирішенні важливих проблем країни; 3) широке інформування про суспільно значущі процеси (діяльність органів представницької та виконавчої влади, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, розв'язання різних суперечливих питань та ін.) [31, с.13].

У сучасній вітчизняній літературі останнім часом можна простежити застосування терміну «транспарентність» (від англ. – «transparency») для позначення таких правових категорій, як: «прозорість» та «відкритість», і часто вживаються поряд із поняттями «гласність» та «публічність». Його також розглядають як правовий інститут та правовий режим, що виникає на його основі й утворюється із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до потрібної їм інформації з відповідною повнотою, достатністю та достовірністю [31, с. 7-8]. Можна із впевненістю говорити про те, що на сьогодні фактично сформувався підхід, прихильники (Е.А. Афонін, О. В. Суший, М. Пашковська) якого вважають, що поняття «транспарентність» об'єднує у собі такі категорії як: «прозорість» (від англ. – «transparent»), «відкритість» (від англ. – «openness»), «гласність» (від англ. – «publicity») тощо [32, с. 136].

Враховуючи вищенаведений сучасний підхід щодо доцільності використання терміну «транспарентності», відмітимо, що його зміст можна покласти в основу діяльності НГУ і розглядати як найважливішу демократичну засаду, що забезпечує відкритість військово-правоохоронної діяльності НГУ для громадськості, доступність для суспільного ознайомлення з нею, сприяє



широкому обговоренню досягнень і недоліків у роботі під час виконання покладених на неї функцій.

З урахуванням висловлених зауважень, пропонуємо до ст. 3 Закону України «Про Національну гвардію України» внести відповідні зміни. Зокрема для позначення принципів відкритості для демократичного цивільного контролю та прозорості використовувати саме термін «транспарентність», який автоматично поглинає їх зміст.

Принцип централізованого керівництва та єдиноначальності відображає співвідношення двох основних форм виявлення владних повноважень. Як вірно відмічає О.М. Бандурка, єдиноначальність передбачає підпорядкування колективу працівників волі керівника, начальника, який несе всю повноту відповідальності за діяльність певної структури (певного органу, частини, підприємства тощо), тобто кожний працівник має одного і тільки одного безпосереднього керівника [33, с. 37-38].

Дещо на іншому аспекті досліджуваної категорії акцентує увагу В.А. Лаптії. Він зазначає, що єдиноначальність у поєднанні з централізованим керівництвом вимагає від керівника у процесі планування та безпосереднього управління державними органами швидкої і правильної орієнтації при здійсненні відповідної діяльності, вміння передбачити хід і розвиток подій, відповідального відношення до прийняття рішень, урахування думок колег, вимогливості до учасників заходів [34, с. 105]. У свою чергу, Е.Ф. Яськов відзначає, що співвідношення єдиноначальності та централізованого керівництва схоже на прояв закономірності, оскільки в усіх сферах людської діяльності, на всіх рівнях управління під час прийняття управлінського рішення керівник-єдиноначальник, все ж таки, вдається до допомоги колективного розуму [35, с. 28].

Не менш важливим в організації та діяльності НГУ є принцип централізованого керівництва та єдиноначальності, який варто розглядати як одну із засад, що забезпечує донесення волі командувача НГУ до всіх суб'єктів, які безпосередньо входять до структури НГУ (від Головного органу військового управління до територіальних управлінь, військових частин, баз, закладів, установ

тощо). Такий процес сприяє злагодженому функціонуванню всієї системи управління НГУ. Управлінські рішення, які стосуються питань щодо військового керівництва, організації та контролю за виконанням покладених законами України на НГУ завдань та функцій, приймаються одноособово командувачем (у формі наказів, директив, розпоряджень, доручень тощо), у той же час Міністр внутрішніх справ відповідно до встановлених вимог Закону України «Про Національну гвардію України», здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво цим військовим формуванням та ін.

Останню групу складають принципи проходження служби, до яких можна зарахувати: принцип позапартійності, принцип безперервності та принцип відповідальності.

Принцип позапартійності передбачає заборону використання НГУ для досягнення політичних інтересів окремих угруповань чи осіб. Його дотримання є передумовою незалежності розглядуваного військового формування від «неофіційного» впливу (а й нерідко і тиску) окремих політичних партій (громадських організацій) або їх представників.

Принцип відповідальності військовослужбовця НГУ відіграє надзвичайно важливу роль у практичній діяльності, адже відношення до виконання службових обов'язків нерідко характеризується безвідповідальним та недбалим ставленням до них. І, як правило, до таких осіб застосовуються заходи юридичного впливу. Цей принцип знаходиться у діалектичному взаємозв'язку із ст. 14 Закону України «Про Національну гвардію України». Так, за вчинення протиправних дій та бездіяльність військовослужбовці НГУ несуть дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом [3].

Безперервність як принцип діяльності НГУ, означає, що така діяльність здійснюється на постійній основі. Складається з ряду постійно повторюваних та послідовних дій та заходів НГУ, що визначають їх безперервне здійснення від початку та до завершення відповідних дій та заходів. Отже, реалізація принципу безперервності в діяльності НГУ забезпечує належну реалізацію її

адміністративно-правового статусу, формує процес діяльності цього військового формування, сприяє реалізації мети його діяльності тощо [28, с. 157].

Слід звернути увагу на тому, що у країнах Європейського Союзу (далі–ЄС) та Північноатлантичного договору, останнім часом виникла тенденція застосування морально-етичних норм, як інструментів забезпечення належного управління в різних сферах публічного управління, а особливо у військово-правоохоронній. Так, модель управління оборонними структурами передбачає дотримання і виховання принципу «доброчесності», який виступає ефективним та потужним засобом боротьби з корупцією і сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до військово-правоохоронної системи. Враховуючи унікальність вітчизняного військового формування, європейськими експертами Організації Північноатлантичного договору (далі – НАТО), з метою підвищення обізнаності особового складу НГУ у питаннях «доброчесності», було проведено семінари на тему: «Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі» (2014-2015 рр.) [36, с. 69].

Термін «доброчесність» (від англ. integrity – чесність, цілісність) вживається, зазвичай, для оцінки якості системи. Під цілісністю (у цьому значенні) розуміють, що система будь-якої державної структури повністю функціональна та неушкоджена [37, с. 200]. Іншими словами, вона вільна від ризиків виникнення корупції, а її військовослужбовці, працівники, посадові та службові особи виконують свої обов'язки – чесно, компетентно, у відповідності до чинного законодавства та стандартів ділової поведінки службовців та офіцерів. Громадянське суспільство при цьому, наділено правом здійснювати демократичний контроль і залучається до процесу формування та реалізації державної політики.

У «Збірнику прикладів позитивного досвіду з питань виховання доброчесності та боротьби з корупцією в оборонному секторі» доволі багатозначний термін «доброчесність» виступає концептуальною основою, що пронизує діяльність оборонних структур і закріплений у Конституціях багатьох європейських країн-членів НАТО, а також США. Так, наприклад, в «Основах

початкової бойової підготовки Сухопутних військ США» закріплений один із семи головних принципів, який звучить наступним чином: «із зростанням твоєї доброчесності зростає довіра оточуючих до тебе» [37, с. 200].

Загальновідомим є той факт, що діяльність оборонних та правоохоронних структур України, нажаль, або взагалі не відповідає критерію «транспарентності» та «доброчесності», або (якщо ці принципи знайшли своє втілення у правовому полі) так і залишаються продекларованими нормами. На нашу думку, поступове проведення заходів, спрямованих на виховання доброчесності та законодавче закріплення відповідної норми у Законі України «Про Національну гвардію України» стане першим кроком на шляху розвитку цього формування в дусі подібних європейських військових формувань із врахуванням їх позитивного досвіду [38, с. 17-18].

Вважаємо, що законодавче впровадження цього принципу у військово-правоохоронну діяльність НГУ має зараховувати до себе проведення таких заходів, як: 1) дослідження рівня довіри громадянського суспільства до військових формувань та правоохоронних органів, в тому числі НГУ; 2) аналіз рівня корупції в оборонному секторі в цілому та НГУ, зокрема; 3) проведення реформ, прийняття нормативно-правових актів, Кодексу етики військовослужбовця НГУ, створення механізмів і процедур, направлених на подолання виявлених недоліків; 4) підготовку професійних кадрів для НГУ (військовослужбовців, посадових і службових осіб, працівників) з метою проведення зазначених заходів, в тому числі шляхом залучення експертів з країн-членів європейського співтовариства; 5) залучення громадськості, для забезпечення публічності і відкритості в діяльності НГУ [37, с. 201-205].

Принцип доброчесності має стати визначальним правилом не лише для НГУ, а й для інших правоохоронних органів, а його закріплення повинно бути обов'язково відображено у правовому полі та ефективно реалізовуватися у практичній діяльності названих структур.

У додаток до вищезазначеного, вважаємо за доцільне приділити увагу ролі та значенню принципів належного державного управління («The Principles of

Good Administration»), які виступають загальними вимогами для органів виконавчої влади і успішно дотримуються в країнах ЄС. Так, згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи до країн-членів ЄС щодо впровадження належного державного управління («good administration»), було виокремлено наступні принципи, а саме: 1) принцип законності (ст. 2 – principle of lawfulness); 2) принцип рівності (ст. 3 – principle of equality); 3) принцип неупередженості (ст. 4 – principle of impartiality); 4) принцип пропорційності (ст. 5 – principle of proportionality); 5) принцип правової визначеності (ст. 6 – principle of legal certainty); 6) принцип прийняття рішень протягом розумного строку (ст. 7 – principle of taking action within a reasonable time limit); 7) принцип участі громадськості в процесі прийняття рішень (ст. 8 – principle of participation); 8) принцип поваги до приватного життя (ст. 9 – principle of respect for privacy); 9) принцип транспарентності (ст. 10 – principle of transparency) [39, с. 6-9].

Таким чином, є всі підстави стверджувати, що вищенаведені принципи доцільно застосовувати у практичній діяльності військового управління НГУ, відповідно до конкретних обставин з метою прийняття виважених і пропорційних управлінських рішень. Адже без запровадження моделі належного публічного управління, неможливо вести мову про стимулювання розвитку будь-якої її сфери.

Розгляд теоретико-правових засад діяльності НГУ буде неповним без розкриття історичних аспектів становлення та розвитку цієї військово-правоохоронної структури. Вважаємо, що період дослідження з 1991 року до теперішнього часу дозволить проаналізувати особливості функціонування попередніх сил внутрішньої безпеки країни (Республіканської гвардії, Національної гвардії України, військ внутрішньої та конвойної охорони, внутрішніх військ МВС України), а також надати комплексне уявлення про сучасний стан військового формування з правоохоронними функціями – НГУ, зразка 2014 року.

З моменту проголошення своєї незалежності Україна започаткувала новий підхід щодо визначення майбутніх національних пріоритетів. Одночасне

прийняття з Актом проголошення незалежності України, Постанови ВР України «Про військові формування на Україні» (1991 р.), згідно з якою передбачалося створення ЗС України, Республіканської гвардії та підрозділу охорони ВР України, Кабінету Міністрів і Національного банку України [40] суттєво вплинуло на зміни в системі управління військовими та правоохоронними структурами, як основних гарантів правопорядку вже незалежної України.

Першим втіленням у життя нормативно-правовим актом, з прийняттям якого українське суспільство вперше ознайомилось з новим для держави військовим органом – Республіканською гвардією, став Указ Президії ВР України «Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території» (1991 р.), згідно з яким на основі всіх дислокованих на території республіки військових частин внутрішніх військ МВС радянського союзу та їх органів управління з озброєнням і матеріально-технічною базою і було утворено Республіканську гвардію, яка знаходилась на той час ще у підпорядкуванні Голови ВР України [41].

Вслід за цим актом, ВР України ухвалила Постанову «Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України» (1991 р.), якою було визначено, які саме види військ повинні входити до ЗС України. Так, до системи ЗС України включили: – Сухопутні війська (Війська наземної оборони); – Військово–повітряні сили і Сили протиповітряної оборони (Війська повітряної оборони); – Військово–морські сили. До Військ наземної оборони були віднесені Прикордонні війська, війська цивільної оборони та Республіканська гвардія [42].

Схвалений Постановою ВР України у першому читанні проект Закону України «Про Республіканську гвардію України» (1991 р.) було доручено доопрацювати і подати на розгляд ВР України готовий нормативний акт із урахуванням всіх пропозицій, внесених комісіями ВР України та висловлених зауважень народними депутатами України під час обговорення [43]. У результаті розпочатої роботи над законопроектом (за ініціативою народних депутатів України, Командувача гвардією, групи офіцерів та громадських організацій) було запропоновано змінити назву військового органу з Республіканської гвардії на

Національну гвардію України [44], підкресливши тим самим його особливий національний статус.

Таким чином, ВР України було прийнято та одночасно введено у дію Закон України «Про Національну гвардію України» (1991 р.), в якому вперше було нормативно закріплено поняття, основні завдання, принципи діяльності НГУ, особливості проходження служби, державні гарантії тощо. За цією редакцією Закону НГУ представляла собою державний озброєний орган, створений на базі внутрішніх військ, покликаний захищати суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їх конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій [45]. У додаток до Закону було прийнято Положення «Про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України», затверджене Постановою ВР України (1991 р.) [46], нормами якого регламентувався порядок комплектування НГУ особовим складом та період військової служби; визначалися особливості забезпечення НГУ зброєю, військовою та іншою технікою, матеріальними ресурсами, в тому числі – фінансового та пенсійного забезпечення військовослужбовців тощо.

У 1992 році, майже через рік, Розпорядженням Президента України було затверджено Положення «Про Головне управління командуючого Національною гвардією України» та Положення «Про Військову раду Національної гвардії України і персональний склад Військової ради Національної гвардії України» [47]. Так, наприклад, нормами Положення «Про Головне управління командуючого Національною гвардією України» визначалося, що Головне управління є робочим апаратом командуючого НГУ, основними завданнями якого були: 1) організація і проведення аналізу стану виконання завдань НГУ; 2) підготовка планів бойової готовності військових з'єднань, частин та установ, їх участі в підтриманні надзвичайного стану, ліквідації наслідків аварій, катастроф, в бойових діях по відбиттю нападу ззовні; 3) підготовка до затвердження Командуючим нормативних документів з питань тилового забезпечення і ведення

військового господарства, організація розробки і затвердження функціональних обов'язків посадових осіб НГУ та ін.

На виконання Постанови ВР України «Про порядок введення в дію Закону України «Про Національну гвардію України» (1991 р.) [48] Комісією ВР України з питань оборони і державної безпеки разом із Кабінетом Міністрів України було підготовлено Положення «Про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України», затверджене Постановою ВР України (1992 р.) [49] та Розпорядження Голови ВР України від «Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ України військ внутрішньої і конвойної служби (охорони)» (1991 р.) [50]. Відповідно до останнього акту передбачалося створення в системі МВС України (на базі дислокованих на території республіки військових частин внутрішніх військ МВС СРСР) окремого військового підрозділу, який виконував би функції щодо охорони особливо важливих державних об'єктів, атомних електростанцій, установ по виконанню покарань та виробничих об'єктів при цих установах, супроводженню спеціальних вантажів, конвоюванню засуджених і осіб, які утримуються під вартою тощо.

Слід зазначити, що назва «війська внутрішньої і конвойної служби (охорони)» проіснувала до 1995 року, тобто до моменту прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони» (1995 р.) [51]. Згідно з вже зміненим Законом України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (Про війська внутрішньої та конвойної охорони)» (1992 р.) [52] попередню назву органу було замінено на нову – «внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України».

Важливо відмітити, що до виключної компетенції внутрішніх військ МВС України відносилась функція конвоювання заарештованих і засуджених осіб. На нашу думку, розмежування компетенції між внутрішніми військами МВС України та НГУ щодо виконання зазначеної функції у період з 1991 по 2000 роки можна назвати правильним підходом.



Наступним суттєвим кроком у досліджуваній сфері можна визнати Указ Президента України «Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань» (1999 р.) [53], який був прийнятий з метою припинення дублювання НГУ завдань інших військових формувань, а також у зв'язку із загрозою, що Президент України може використати це формування як своєрідний каральний інструмент. Зокрема, відповідно до названого Указу, були передані з'єднання, військові частини, заклади та установи НГУ до відання внутрішніх військ МВС України та Міністерства оборони України (далі – Міноборони України). Остаточне рішення про розформування НГУ як військового формування підтвердилося Законом України від «Про розформування Національної гвардії України» (2000 р.) [54].

Таким чином, упродовж 1992-2000 рр. в Україні існувало два військові формування, які, в основному, дублювали функції один одного, при цьому НГУ мала відповідні завдання у сфері воєнної безпеки, а саме: участь у бойових діях із відбиття нападу ззовні та захисту безпеки України; надання допомоги Прикордонним військам у затриманні порушників Державного кордону України силами частин, дислокованих у прикордонних районах тощо. В свою чергу, внутрішні війська МВС України, майже не мали завдань у сфері воєнної безпеки, за винятком участі у територіальній обороні [21, с. 65-66].

Підтримуючи позицію А.В. Лунькова, зазначимо, що НГУ відіграла значну роль у становленні нашої державності, вона стала на варті молодій країні, коли у багатьох українських політиків не було впевненості, як себе поведе майже мільйонне угруповання колишніх радянських військ на території нашої країни. Однак, наприкінці свого існування вона практично не мала власної бази, чітко визначених функцій, дублювала повноваження майже всіх силових структур, а її утримання обтяжувало бюджет країни, у зв'язку з чим, її розформування, як структури за призначенням лише перехідного періоду, було логічним і цілком виправданим [55, с. 17].

Важливе значення для реформування всієї правоохоронної системи стало проведення «Круглого столу» (м. Київ, 14 жовтня 2005 року) на тему:

«Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи» [56], який було організовано Комітетом ВР України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності спільно з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами та Національним інститутом проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони (далі – РНБО). У виступах провідних науковців, народних депутатів, працівників апарату РНБО, керівників правоохоронних органів, представників НАТО і Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, що прозвучали на засіданні «Круглого столу», розглядалися питання щодо законодавчого забезпечення, реформування правоохоронних органів в Україні, стану та перспектив розвитку системи досудового слідства, органів внутрішніх справ та інших, в тому числі внутрішніх військ МВС України.

Так, на виконання Доручення Президента України, РНБО розглянула проекти Законів України «Про Державні сили спеціального призначення», «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України», «Про Республіканську гвардію України» і підтримала пропозицію МВС України щодо внесення на розгляд ВР України проект Закону України «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України». Законопроектом передбачалось закріплення правового статусу новоствореного органу як військово-правоохоронного формування із відповідною організаційно-штатною структурою, системою комплектування, матеріально-технічними засобами для вирішення завдань мирного і воєнного часу. Це військово-правоохоронне формування повинно було створити позитивний баланс сил у системі забезпечення громадського порядку та державної безпеки, сприяти демократизації суспільства і в перспективі планувався вступ до Асоціації сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи [57, с. 52-55].

Однак, деякі положення законопроекту викликали зауваження у членів Комітету з питань Європейської інтеграції в частині доцільності створення на базі МВС України ще одного правоохоронного органу із спеціальним призначенням, у

зв'язку з чим, було рекомендовано ВР Україні відкласти його розгляд до прийняття Концепції реформування правоохоронної системи України [58].

Слід відзначити, що у 2005 році внутрішні війська МВС України здійснювали активне співробітництво з аналогічними військово-правоохоронними формуваннями зарубіжних країн, а саме: Національною Жандармерією Франції, Цивільною гвардією Іспанії, Жандармерією Румунії, Жандармерією Туреччини, внутрішніми військами МВС Росії, внутрішніми військами МВС Республіки Білорусь; міжнародними організаціями та урядовими структурами іноземних держав: НАТО, Центром досліджень питань безпеки імені Джорджа Маршалла, Європейської асоціації військових організацій (ЄВРОМІЛ) та іншими [57, с. 52-55].

Починаючи з 2008 року була здійснена спроба відродження НГУ. Так, на той час діючим Президентом України В. Ющенком, було запропоновано створити новий орган сил внутрішньої безпеки держави – НГУ. Поданий на розгляд ВР України законопроект «Про Національну гвардію України» передбачав створення на базі внутрішніх військ МВС України військового формування з правоохоронними функціями, яке повинно було безпосередньо підпорядковуватись Главі держави, без входження до складу того чи іншого відомства. Законодавча пропозиція була розглянута комітетом ВР України з питань національної безпеки і оборони, однак, законопроект викликав зауваження у народних депутатів. Зокрема розглядалися небезпечними положення щодо поєднання військового компоненту у діяльності НГУ, в частині закріпленого права мати авіаційні частини, частини спеціального призначення тощо. Одноголосно підтримавши діючого на той час Голову Комітету – А. Гриценка було запропоновано повернути проект суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання, а ВР України рекомендували відхилити законопроект «Про Національну гвардію України» в цілому [59].

Проаналізувавши ініціативи та пропозиції (з 2005 по 2008 рр.) з реформування та створення в правоохоронній системі України окремого військового формування з правоохоронними функціями, зазначимо наступне:

- цілком реальною та можливою, на нашу думку, була ідея створення військового формування, яке поряд з іншими органами охорони правопорядку залучалося би до процесів забезпечення громадського порядку і безпеки та доповнювало українську правоохоронну систему;
- за підтримки та під керівництвом представників НАТО, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, вітчизняних науковців, народних депутатів, інших міжнародних організацій тощо було можливо реформувати правоохоронну систему у відповідності до практики європейських країн, досвіду функціонування аналогічних військово-правоохоронних структур і стандартів військового управління НАТО, розробити та прийняти відповідні закони, які б регламентували діяльність новоствореного військового формування;
- недостатньо аргументованими були зауваження членів Комітету з питань Європейської інтеграції в частині доцільності створення на базі МВС України дублюючого правоохоронні завдання інших органів військового формування з правоохоронними функціями (2005 р.), а сформована позиція комітету ВР України з питань національної безпеки і оборони (2008 р.) щодо небезпечності поєднання військового компоненту у діяльності НГУ, в частині закріпленого права мати авіаційні частини, частини спеціального призначення тощо, є безпідставними, адже досвід аналогічних військово-правоохоронних формувань зарубіжних країн, зокрема Національної Жандармерії Франції, Цивільної гвардії Іспанії тощо передбачав і сьогодні передбачає існування в організаційній структурі різних за призначенням військових частин з поєднанням військового компоненту у їх діяльності.

Еволюція розвитку військового формування з правоохоронними функціями на цьому не завершилась. Кардинальні зміни у системі правоохоронних органів відбулися, нажаль, після трагічних для українського суспільства подій, що розпочалися у листопаді 2013 року. В умовах небезпеки для територіальної цілісності України, загрози її державному суверенітету, провокування силового сценарію та дестабілізації ситуації в Україні, порушення її миру і спокою виходячи з досвіду існування подібних формувань в інших країнах світу, досвіду

застосування внутрішніх військ МВС України, створення НГУ виглядало можливим, і з точки зору організаційної діяльності, і з точки зору відповідності конституційно-правовим приписам [60]. Так, датою народження нового військово-правоохоронного формування можна вважати 13 березня 2014 року – день прийняття Закону України «Про Національну гвардію України».

Проаналізувавши теоретичні питання та історичні аспекти розвитку НГУ, маємо підстави зробити деякі висновки.

Існуюча у правничій науці теоретична проблема щодо визначення змісту та обсягу юридичної категорії «система правоохоронних органів України», обґрунтування ролі та місця в цій системі «органів охорони правопорядку», рік за роком, привертає увагу вчених та спонукає до широкого наукового (академічного) дискурсу в частині пошуку найбільш оптимального терміну. Автором не випадково було досліджено цю проблему, адже в наукових колах досі не сформовано єдиного підходу стосовно змісту адміністративно-правового статусу НГУ.

Специфічна військово-правоохоронна діяльність НГУ обумовлює дотримання не лише встановлених законодавцем принципів, а й впровадженню нових моральних засад, вироблених європейською практикою, для виховання «доброчесного» особового складу. Враховуючи зазначене, пропонуємо ч. 1 ст. 3 (принципи діяльності Національної гвардії України) Закону України «Про Національну гвардію України» доповнити принципом «доброчесності», а принципи відкритості для демократичного цивільного контролю та прозорості замінити на принцип «транспарентності» та викласти у такій редакції: *« – діяльність Національної гвардії України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, доброчесності, транспарентності, позапартійності, безперервності, відповідальності, централізованого керівництва та єдиноначальності».*

Дослідження основних історичних етапів розвитку НГУ та внутрішніх військ МВС України (з 1991 року до теперішнього часу) дозволило сформулювати

уявлення про особливості функціонування названих формувань у складі правоохоронної системи України, виокремити позитивні та негативні процеси, які впливали на утворення такої повноцінної правоохоронної структури як НГУ.

## **1.2. Функції, форми та методи діяльності Національної гвардії України**

Діяльність НГУ характеризується особливим змістом, науковий аналіз ключових елементів якого дозволить краще зрозуміти, це нове для української юридичної науки, поліфункціональне утворення [61, с. 11].

Варто відмітити, що головним профільним напрямом діяльності правоохоронних органів, у тому числі і НГУ, як зазначав вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов, виступає управлінська діяльність. Саме тому в роботі доцільно розглядати управлінську діяльність НГУ (тобто державне/публічне управління), як особливий вид її діяльності.

У зв'язку з неоднозначністю наукових поглядів щодо визначення поняття зміст державного (публічного) управління та його основних складових елементів, пропонуємо взяти за основу класифікацію запропоновану В.Б. Авер'яновим. Серед основних елементів, які входять до змісту державного управління науковець виокремлював: цілі та завдання управління, функції, форми та методи управлінської діяльності [62, с. 256-257].

Цілі і завдання управління, як складові елементи змісту державного (публічного) управління, представляють собою уявлення про напрями та очікувані наслідки. Одразу зазначимо, що слід відрізнити ці однопорядкові категорії за ступенем узагальненості відтворення у них напрямів та наслідків (у цілях відтворюються більш тривалі та значущі показники управлінської діяльності, ніж у завданнях) [62, с. 256]. Підкреслимо думку В.Я. Малиновського, який стверджував, що конкретизація цілей здійснюється через конкретні завдання – комплекс дій, що виходять з головної мети і підлягають здійсненню для її досягнення. Успішність плану досягнення кожної цілі можна перевірити саме через виконання цих завдань [30, с. 238, 279].

Оскільки процес управління визначається своєю цілеспрямованістю, першочерговим завданням в управлінському циклі вважаємо необхідність у з'ясуванні мети управління. Рівень усвідомлення суб'єктом та об'єктом управління принципу обопільної зацікавленості проявляється в їх, більш-менш, однаковому розумінні мети управління [63, с. 21].

З метою з'ясування цілей та основних завдань НГУ, для початку наведемо тезу Г.В. Атаманчука, про те, що цілі, поставлені у відповідному національному органі, а також набір управлінських функцій, які він покликаний здійснювати в ім'я цих цілей, повинні бути ясно та вичерпно описані в його компетенції. Однак, у вітчизняній нормативній практиці дана вимога не завжди дотримується: опис цілей і управлінських функцій підміняється описом основних завдань, які, нібито, покликаний вирішувати відповідний державний орган [64, с.163].

Нажаль, саме така проблема існує у Законі України «Про Національну гвардію України», в якому мета (ціль) управління не знайшла свого відображення. За загальновизнаною науковою позицією вчених-правників, метою управління виступає заздалегідь визначений, запропонований стан системи, досягнення якого в процесі управління дозволяє вирішувати проблему [63, с. 21; 30, с. 238], можна зазначити, що загальною метою управління НГУ є організаційні та управлінські дії суб'єктів управління НГУ, спрямовані на ефективне виконання завдань і функцій НГУ, закріплених у законодавстві України.

Для виконання зазначеної мети необхідно обов'язково дотримуватися принципів, що виступають певною системою координат для належного управління, і які нами були розглянуті у підрозділі 1.1 дисертаційного дослідження.

Безумовно, слухним є зауваження Б.М. Ринажевського про те, що уточнюють ту або іншу мету завдання, під якими слід розуміти реальні, конкретні питання, які необхідно вирішувати для досягнення мети, і які визначаються у загальному вигляді в законах і конкретизуються в підзаконних актах [65, с. 35]. Підкреслимо, що у переважній більшості завдання, які вирішує НГУ були

відображені у законах та інших підзаконних нормативно-правових актах [66, с. 60-67].

Законодавцем чітко окреслені такі основні завдання НГУ: 1) захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; 2) охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 3) забезпечення державної безпеки і захист державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій – під час взаємодії з правоохоронними органами; 4) відсіч збройної агресії проти України та ліквідація збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій – під час взаємодії зі ЗС України (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України») [3].

Окрім перелічених завдань, важливими для НГУ залишаються повноваження Головного управління НГУ, яке бере участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності НГУ. Відповідно до п.п. 3, 4 Положення «Про питання Головного органу військового управління Національної гвардії України», затвердженого Указом Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 [67], основними завданнями Головного органу військового управління є: 1) участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності НГУ; 2) організація виконання покладених на НГУ завдань та основних функцій; 3) розроблення та подання на розгляд Міністрові внутрішніх справ України проектів актів МВС України, що стосуються діяльності НГУ та інші.

У цьому аспекті варто навести думку О.М. Бандурки про те, що розподіл конкретних цілей на дальші й найближчі (стратегічні й тактичні) відображає динаміку довгострокових та найближчих інтересів учасників управлінських процесів. Саме стратегічні інтереси виступають необхідною умовою для їх здійснення у подальшому, виступають фактором розвитку системи [33, с. 18]. У продовження цієї тези зазначимо, що постановка завдань короткострокової та довгострокової перспективи, як правило, знаходить своє втілення у відповідних нормативних джерелах (державних програмах розвитку, доктринах, концепціях,



планах тощо). Вони є необхідною передумовою підвищення ефективності управління всією сферою діяльності НГУ.

Розуміючи, що НГУ є доволі молодою військово-правоохоронною структурою, визначення перспектив її подальшого розвитку вважаємо ключовим завданням.

У світлі докорінного оновлення вітчизняного законодавства у сфері сучасної системи забезпечення національної безпеки та вискоєфективного сектору безпеки і оборони, науковцями та юристами-практиками досить активно обговорюється низка питань щодо стратегічного бачення цієї системи. Можемо із впевненістю констатувати, що у цілому систему стратегічних документів безпекового і оборонного планування було оновлено та затверджено, про що свідчать: – нова Воєнна доктрина України (Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 ) [68]; – Стратегія національної безпеки України (Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015) [69]; – Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 92/2016) [70]; – Концепція розвитку сектору безпеки і оборони (Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016) [71]; – Стратегічний оборонний бюлетень (Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016) [72], – Річна національна Програма співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік (Указ Президента України від 12.02.2016 № 45/2016) [73] та інші. Названі документи стратегічного планування поставили ряд завдань перед НГУ та визначили, що її розвиток має бути спрямований на підвищення спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні й обороні державного кордону, а також підтримки операцій ЗС України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці та в особливий період. Разом із тим, забезпечення розвитку НГУ в частині підвищення ефективності виконання завдань із забезпечення національної безпеки і оборони було визначено як пріоритетний напрям її подальшої діяльності [74].

Поряд із цим, зазначимо, що до 2017 року не було розроблено жодного ґрунтового документа стратегічного планування, присвяченого виключно

питанням розвитку НГУ. На розв'язання цих та ряду інших проблем нинішнього стану НГУ, Головне управління НГУ спільно з МВС України наприкінці 2016 року завершили роботу щодо розроблення проекту Концепції розвитку НГУ на період до 2020 року [74]. Так, Концепцією розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 № 100-р передбачається, що ключовими кроками НГУ повинні стати заходи спрямовані на: 1) оснащення військових частин та підрозділів НГУ новітнім та модернізованим озброєнням, військовою та спеціальною технікою, спеціальними засобами та обладнанням з урахуванням їх потреб; 2) забезпечення розвитку системи бойової та спеціальної підготовки; 3) удосконалення системи управління НГУ; 4) інтеграцію системи бойової та спеціальної підготовки НГУ до єдиної системи підготовки сектору безпеки і оборони із залученням викладачів, інструкторів з держав – членів НАТО та ЄС, збереження у разі потреби спеціалізації та індивідуальної системи підготовки кадрів НГУ тощо [75].

Маємо сподівання, що Концепція розвитку НГУ до кінця 2020 року, як документ стратегічного значення, і як реальний крок на шляху до кращих змін в практичній діяльності НГУ буде поетапно та ефективно втілюватись у життя.

Повертаючись до наукового аналізу основних складових змісту державного управління, вважаємо за необхідне приділити увагу функціям, які здійснюються у процесі практичної діяльності НГУ.

У довідковій літературі термін «функція» (від лат. *functio* – виконання, здійснення) розглядається як діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей певного об'єкта в рамках даної системи відносин, до якої він належить [76, с. 1453]. У цьому аспекті варто навести думку Г.В. Атаманчука про те, що «каркасом», несучою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції державних органів [64, с. 161].

Авторський колектив підручника з адміністративного права у складі Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Богуцького пропонують під поняттям «функції державного управління» розуміти відносно самостійні елементи державної

виконавчої діяльності, що здійснюються на основі закону чи іншого нормативно-правового акту спеціальною системою органів виконавчої влади притаманними їм методами. Через їх реалізацію суб'єкти здійснюють управлінські процеси та досягають поставленої мети [77, с. 11-12].

В іншому підручнику з адміністративного права, авторами якого є Д.М. Бахрах, Б.В. Росинський та Ю.М. Старілов, «функції державного управління» розглядаються як загальні, типові і ті, що мають спеціальну спрямованість, види взаємодії між суб'єктами і об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зав'язків, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління [78, с. 38-39].

Виходячи із такого стану речей, підкреслимо, що науковій категорії «функції державного управління» притаманні певні особливості, розробкою та дослідженням яких займалося чимало провідних вчених-адміністративістів. Функції державного управління, по-перше, становлять частину змісту управлінської діяльності, наділені відносною самостійністю й однорідністю; по-друге, безпосередньо виражають владно-організаційну сутність управління; по-третє, реалізуються у взаємовідносинах суб'єкта й об'єкта управління, спрямовані на забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління [79, с. 7-8]. Зазначені особливості дозволяють визнати функції тією основою, яка наповнює змістом управління й підкреслює певну специфіку [80, с. 25], в тому числі і НГУ.

Як відомо, існують різні наукові підходи щодо класифікації функцій державного управління. Вважаємо за доцільне навести деякі з них. Так, наприклад, В.Г. Атаманчук в залежності від спрямованості і місця застосування керуючого впливу виокремлює внутрішні та зовнішні функції. Перші – відображають управління у середині самої складної організаційної управляючої системи, а останні – характеризують безпосередньо процес впливу державних органів на суспільні процеси [64, с. 158].

В.Б. Авер'янов, у свою чергу, функції управління розподіляє на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керованих об'єктів, а саме:

цілевстановлюючі, ресурсозабезпечувальні, організаційно-регулюючі, трансформаційні [62, с. 259-260].

О.М. Бандурка, наприклад, вважає, що функції органів внутрішніх справ, необхідно поділяти за значенням завдань, для виконання яких вони здійснюються на: основні, забезпечувальні та загального керівництва [33, с. 62].

Попри наявність різноманітних позицій вчених-адміністративістів, існує традиційний підхід щодо поділу функцій державного управління, який знайшов підтримку з боку В.Б. Аверянова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка. Так, прийнято виокремлювати такі групи управлінських функцій, як: загальні, спеціальні та допоміжні.

Загальні функції державного управління присутні практично у будь-якому управлінському процесі і виступають основою для функціонування всіх компонентів суб'єкта державного управління. До них, зазвичай, зараховують такі функції, як: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація та контроль. У контексті розгляду управління діяльністю НГУ, коротко розглянемо окремі з названих функцій.

Функція прогнозування передбачає застосування, як накопиченого в минулому досвіду, так і поточних припущень для передбачення управлінських процесів і явищ в майбутньому, а також вирішення завдань, які можуть виникнути перед суб'єктом державного управління [81, с. 523].

У діяльності НГУ ця функція полягає у систематичному дослідженні динаміки свого розвитку, прогнозуванні майбутніх управлінських явищ, процесів і основних напрямків діяльності НГУ, аналізі стану реалізації завдань, що стоять перед НГУ.

Зокрема, функція прогнозування здійснюється Головним управлінням НГУ відповідно до Положення про Головний орган військового управління Національної гвардії України, затверджене Указом Президента України від 28.03.2014 № 346/2014) [67], у вигляді: аналізу та прогнозу тенденцій розвитку суспільно-політичної обстановки в зонах відповідальності (зонах оперативного реагування), дислокації об'єктів, що охороняються, та місць виконання службово-

бойових завдань НГУ; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо вдосконалення цього законодавства і подання відповідних проектів нормативно-правових актів України в установленому порядку на розгляд Міністрові внутрішніх справ України, Президенту України, Кабінету Міністрів України з питань діяльності НГУ. У свою чергу командувач НГУ організовує забезпечення Головним органом військового управління реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України тощо. Як вірно відмічає Г.А. Гончаренко, прогнозування як важливий інструмент дозволяє приймати завчасно передбачувані та науково обґрунтовані управлінські рішення [80, с. 27].

Функція планування передбачає розробку рішення про те, якими мають бути учасники управлінського процесу, стан справ, бажані результати, шляхи їх досягнення тощо [33, с. 19].

Спираючись на таку позицію, відмітимо, що в управлінській діяльності НГУ до функції планування можемо зарахувати: розробку цілей, завдань, визначення напрямків діяльності на майбутній період, методів, засобів, напрямків розвитку і реформ державної політики у сфері діяльності НГУ. Знаходять свій зовнішній вираз зазначені заходи у відповідних урядових програмах, стратегіях, планах розвитку на відповідний період, концепціях реформування тощо. Названу функцію в управлінні НГУ здійснюють такі суб'єкти, як: Президент України, Кабінет Міністрів України, МВС України та ін.

Серед великої кількості актів стратегічного планування на окрему увагу заслуговує Річна національна програма співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік, затверджена Указом Президента України від 12.02.2016 № 45/2016 [73], яка представляє собою план роботи на 2016 рік (робоча назва «Дорожня карта» Україна-НАТО на 2016 рік) для виконання завдань із забезпечення розвитку співробітництва з НАТО. Так, НГУ залучається до підготовки та забезпечення виконання заходів із побудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних і безпекових інституцій тощо.

Для ефективного виконання заходів, передбачених функцією планування, НГУ володіє організаційною системою суб'єктів управління. Зазначимо, що використовуючи функцію організації можна сформувати відповідні органи управління. Змістом організаційної функції є створення, ліквідація або реорганізація складових системи органів управління НГУ (військових частин, з'єднань, підрозділів), встановлення зв'язків між ними, штатними співробітниками, військовослужбовцями, іншими державними органами та посадовими особами. Так, кінцевою метою організаційної діяльності є забезпечення належного функціонування військового формування.

Коли утворена організація, розроблені плани її активності, виникає необхідність у регулюванні – встановленні правил поведінки кожного суб'єкта організації у певних рамках та передбачених параметрах [64, с. 160].

Функція регулювання визначає правила поведінки у конкретній сфері державного управління через прийняття відповідних нормативно-правових актів, стандартів, встановленні процедур, які є обов'язковими для всіх суб'єктів такого управління, формуванні завдань та механізму контролю за дотриманням останніх, у випадках порушення – своєчасним притягненням до відповідальності тощо.

В управлінні НГУ функцію регулювання варто розглядати як такий напрямок діяльності, що спрямований на впорядкування військово-правоохоронних відносин, покликаних захищати та гарантувати права, свободу, безпеку громадян, територіальну цілісність країни з урахуванням та дотриманням принципів належного управління. Важливо підкреслити, що лише держава, в особі посадових осіб ВР України, Кабінету Міністрів України, МВС України та інших суб'єктів, встановлює «правила гри», контролює виконання управлінських рішень службовими та посадовими особами НГУ.

Функція координації, як наступний напрямок діяльності НГУ, забезпечує під час виконання основних завдань узгодженість дій між органами, підрозділами, військовими частинами, особовим складом НГУ, а також під час їх взаємодії з іншими державними і недержавними інституціями. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» при здійсненні заходів щодо

припинення масових заворушень НГУ координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Відповідно до ч. 5 ст. 2 названого Закону НГУ виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами, ЗС України, УДО, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням [3]. При цьому, діяльність НГУ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Окрему увагу слід приділити функції контролю, за допомогою якої можна оцінити, наскільки виконана робота відповідає, або не відповідає, висунутим цілям і завданням [33, с. 21]. Контроль є основним способом забезпечення законності і дисципліни в управлінській діяльності будь-якого державного органу. Він є одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави [82, с. 36].

Попри існуючі в галузі адміністративного права наукові напрацювання стосовно змісту терміну «контроль», у військово-правоохоронній сфері категорія «контроль» (особливо за діяльністю НГУ) залишається малодослідженою [83, с. 113]. У зв'язку з чим, окреслимо деякі ключові питання.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України» контроль за діяльністю НГУ, а також демократичний цивільний контроль здійснюються відповідно до законодавства [3]. Саме така нормативна конструкція свідчить про широке коло можливих суб'єктів контролюючої діяльності. Перелік деяких з них можна знайти у ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6].

Відповідно до Указу Президента України від 14.02.2015 № 84/2015 «Про посилення контролю за діяльністю ЗС України та інших військових формувань» Президент України здійснює контроль за Головним управлінням НГУ, оперативно-територіальними об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами

і підрозділами, вищими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, установами та закладами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань НГУ, шляхом проведення інспектувань та перевірок з метою визначення здатності виконувати завдання за призначенням та у відповідності до Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Рішень РНБО [84].

Разом із тим, необхідно відмітити, що Головне управління НГУ також уживає заходів із контролю за діяльністю територіальних управлінь НГУ, з'єднань, військових частин, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів НГУ тощо. Крім цього, Командувач НГУ у межах своїх повноважень видає накази, директиви, розпорядження та доручення з питань діяльності НГУ, організовує і контролює їх виконання [67].

Ще однією із нагальних проблем, яку диктують реалії сьогодення, залишається відсутність надійного механізму громадського контролю в Україні, в тому числі – і за діяльністю НГУ. Перебуваючи на етапі кардинальних змін майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства, контрольні повноваження представників громадськості є обмеженими і, як свідчить практика, жодних юридичних наслідків для контрольованого об'єкта не породжують. З цього приводу, підкреслимо, що на відміну від інших військових та правоохоронних структур, при НГУ досі, на жаль, не утворено консультативно-дорадчого органу, який би сприяв участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики в управлінні державними справами, здійсненні громадського контролю тощо.

У той же час, із позитивного боку відмітимо роботу веб-порталу Національної ради реформ (<http://reforms.in.ua>), який, так би мовити, виступає «майданчиком» для забезпечення підзвітності та прозорості процесу розробки і впровадження реформ в Україні, зокрема залучення громадянського суспільства до процесів розробки реформ, моніторингу та контролю їх впровадження. Для ефективної роботи залучаються всі заінтересовані у реформах суб'єкти, починаючи від органів державної влади, закінчуючи пересічними громадянами.



Кожна особа може долучитися до процесу розробки будь-якої реформи, висловивши свої коментарі та пропозиції до окремих ініціатив, використовуючи встановлені форми зворотного зв'язку [85]. На цей час, на веб-порталі Національної ради реформ існує окремий розділ, у межах якого розглядаються питання реформування системи національної безпеки і оборони, в тому числі і НГУ.

Що стосується спеціальних функцій, то вони виступають наступною групою функцій державного управління. Як правило, вони доповнюють загальні, відображають особливості розглядуваного суб'єкта (об'єкта) управління та втілюються у відповідних нормативно-правових актах. Систему суб'єктів управління НГУ, їх функції більш детально буде розглянуто у підрозділі 2.1 дисертаційного дослідження. У цьому ж розділі проаналізуємо функції управління, які за своєю специфікою та особливостями, притаманні об'єкту управління – НГУ.

Для початку нагадаємо, що основні напрямки діяльності НГУ здійснюються як методами службово-бойової діяльності, так і методами бойової діяльності. Службово-бойова діяльність є видом правоохоронної діяльності, яка властива силам (формуванням) внутрішньої безпеки держави і полягає у виконанні правоохоронних завдань переважно через їх службову діяльність (правоохоронними методами), а при загостренні обстановки – і військовими методами [86, с. 3].

Аналіз основних функцій НГУ, перелічених у ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України», дозволяє зробити висновок про те, що для їх виконання мають існувати певні юридичні умови [87, с. 3-7]. У зв'язку з чим, пропонуємо всі законодавчо визначені функції НГУ поділити на три групи залежно від умов, в яких функціонує це військове формування: 1) в умовах мирного часу; 2) під час запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях, або виникнення іншої кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України; 3) у разі введення правового режиму воєнного стану.

У даному контексті поділяємо думку С.О. Кузніченка про те, що одним із змістовних адміністративно-правових наслідків запровадження адміністративно-правових режимів є зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб [88, с. 176]. Таким чином, використовуючи адміністративно-правовий режим, як критерій класифікації функцій, можна побачити як змінюється адміністративно-правовий статус НГУ та збільшується обсяг повноважень її посадових та службових осіб у конкретно встановлених законом юридичних умовах (Додаток Б).

Не викликає сумніву, що в умовах мирного часу НГУ виконує функції охорони правопорядку (правоохоронні функції), зокрема: 1) захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом; 2) охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; 3) забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб; 4) охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні та інші [3].

Вищенаведені функції здійснюються за допомогою методів службово-бойової діяльності через несення підрозділами, частинами і з'єднаннями таких видів служби, як: патрульна-постова, вартова та конвойна [89, с. 148].

Так, виконання НГУ службово-бойової діяльності у формі патрульно-постової служби означає сукупність профілактичних та охоронних дій, що здійснюються постами охорони правопорядку та патрулями на встановлених маршрутах за планами комплексного використання територіальних органів НГУ і спрямовані на забезпечення громадського порядку і боротьбу з вуличною злочинністю [90, с. 12].

Вартова (вартова та конвойна) служба – це служба варт, гарнізонів і застав, що призначаються від військових частин для охорони особливо важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, місць проведення спеціальних робіт,

споруджень, комунікацій, складів, баз ресурсного забезпечення і військового постачання з метою забезпечення недоторканності об'єктів і матеріальних цінностей, запобігання проникненню порушників, пронесенню на об'єкт або винесенню з об'єкта заборонених предметів і речовин, припинення нападу на об'єкт; для охорони і супроводження осіб, які взяті під варту, підсудних під час судових засідань, засуджених під час перевезень до місць відбування покарання, осіб під час екстрадиції на кордоні з Україною тощо [90, с. 13].

Разом із тим, прикінцевими та перехідними положеннями Закону України «Про Національну гвардію України» встановлено, що тимчасово (до визначення на законодавчому рівні іншого суб'єкта виконання відповідних функцій) НГУ продовжуватиме здійснювати: – конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, до Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, місцевих загальних судів, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України, та відповідних установ виконання покарань, попереднього ув'язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, а також охорону їх у залі суду; – конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі під час їх екстрадиції; – участь у розшуку, переслідуванні і затриманні осіб, взятих під варту, осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варти (ч. 3<sup>1</sup>, розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення») [3].

Окремі аспекти, пов'язані з виконанням функцій з охорони правопорядку, відображені у відповідних нормативно-правових актах. Зокрема, Положенням про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України (Наказ МВС України від 16.06.2014 № 567) [91], Положенням про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України (Наказ МВС України від 22.07.2014 № 713) [92], Постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 971 «Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній

охороні Національною гвардією України» [93], Інструкцією з організації конвоювання та тримання в судах обвинувачених (підсудних), засуджених за вимогою суддів (Наказ МВС України, Міністерства юстиції України, Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України, Державної судової адміністрації України та Генеральної прокуратури України від 26.05.2015 № 613/785/5/30/29/67/68) [94] визначаються призначення, основні завдання, функції, правовий статус таких військових частин, переліки об'єктів, що підлягають охороні тощо.

Маємо підстави констатувати, що НГУ в умовах мирного часу діє у статусі сили охорони правопорядку, з огляду на наступне. По-перше, вона виконує правоохоронні функції, як і більшість інших органів охорони правопорядку. Іншими словами, здійснює особливий вид державної діяльності – правоохоронну. Як вірно з цього приводу зазначає Б.М. Ринажевський, правоохоронна діяльність – це діяльність, що реалізується державними органами через правоохоронну функцію, яка є спеціальною функцією, що забезпечує охорону права [65, с. 163].

По-друге, під час виконання таких функцій НГУ наділяється виключним правом. У разі виникнення необхідності вона має право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю, превентивні та поліцейські заходи примусу (ст. 13, ст. 15 Закону України «Про Національну гвардію України») [3].

По-третє, для виконання функцій охорони правопорядку в структурі НГУ функціонують відповідні військові частини: 1) з охорони громадського порядку; 2) з охорони важливих державних об'єктів; 3) з охорони дипломатичних і консульських представництв тощо.

Станом на 2015 рік для виконання функцій охорони правопорядку було залучено близько 136 тис. військовослужбовців НГУ, які приймали участь в охороні громадського порядку під час проведення понад 2 тис. різноманітних масових заходів. Так, за підсумками правоохоронної роботи, особовим складом НГУ було забезпечено охорону громадського порядку в м. Києві, 21 обласному центрі, 28 містах обласного та районного підпорядкування, 24 населених пунктах

сільської місцевості, на 15 об'єктах авіаційного та залізничного транспорту тощо. У цілому, під час виконання завдань з охорони громадського порядку військовими нарядами затримано 1524 особи за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень та 5910 осіб за адміністративні правопорушення.

Також важливо підкреслити, що протягом 2015 року військовими частинами та підрозділами з конвоювання призначено більше 18,8 тис. варт, якими здійснено конвоювання 256 тисяч осіб, узятих під варту, забезпечено охорону 335 особливо небезпечних злочинців під час проведення 96 особливо важливих судових процесів з розгляду цивільних і кримінальних справ та виконано 99 завдань з конвоювання під час екстрадиції з таких країн, як: Італія, Чехія, Іспанія, Греція, Швеція, Швейцарія, Ліван, Словенія та ін. [36, с. 16-18, с. 19-20].

Під час запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях, або виникненні іншої кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України, НГУ (окрім функцій охорони правопорядку) виконує додаткові функції, які здійснюються внаслідок виникнення особливих умов у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони.

Законодавцем надано чітке трактування терміну «надзвичайний стан» у ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» як особливий правовий режим, що може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод

людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [95].

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» визначено, що НГУ входить до підсистеми забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, єдиної державної системи цивільного захисту [96]. Крім того, ст. 10 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» підтверджує те, що Головне управління НГУ у випадку введення правового режиму надзвичайного стану разом із СБУ та Військовою службою правопорядку у ЗС України, входить до військового командування та здійснює відповідні відновлювальні заходи встановлені законами України [95].

Отже, маємо суттєві підстави для того, щоб визначити функції, які здійснюються НГУ під час введення таких особливих правових режимів, зокрема: 1) участь у забезпеченні громадської безпеки та охорони громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян; 2) участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення; 3) участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються та ін [3].

Таким чином, якщо роль і функціональне призначення діяльності НГУ під час запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні є зрозумілою, то з'являються деякі проблемні питання у випадку визначення дій та функцій НГУ під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Одразу відмітимо, що термін «кризова ситуація» останнім часом активно використовується, як у вітчизняному законодавстві, так і на сторінках спеціальної юридичної літератури. У Законі України «Про Раду Національної безпеки і

оборони» поняття «кризова ситуація» застосовується для позначення крайнього загострення протиріч, гострої дестабілізації становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні [97].

В Указі Президента України від 04.03.2016 № 92/2016 «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» також використовується словосполучення «кризова ситуація», зокрема: «НГУ повинна розвиватись відповідно до кращих європейських практик та ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» [71]. Разом із тим, зміст цього явища залишається до кінця незрозумілим (внаслідок чого виникає кризова ситуація; які саме суспільно-важливі інтереси підлягають порушенню; які складові сектору безпеки і оборони повинні реагувати на такі прояви тощо). Отже, зумовлює необхідність у з'ясуванні змісту поняття «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці України».

На наш погляд, дуже влучною у цьому контексті є позиція Ю.П. Бабкова, який пропонує під поняттям «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці», розуміти обстановку з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних привести до заподіяння шкоди життєво-важливим інтересам людини і громадянина, суспільству і державі, яка характеризується крайнім загостренням протиріч, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів держаної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, ЗС України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій без введення надзвичайних адміністративно-правових режимів [98, с. 25].

З огляду на зазначене, розглянемо особливості здійснення функцій НГУ у разі введення правового режиму надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці.

По-перше, НГУ використовує методи службово-бойової діяльності у формах патрульно-постової, вартової, конвойної служби, а також режимно-карантинної і режимно-комендантської служби [89, с. 148].

Несення режимно-карантинної служби означає сукупність охоронних та ізоляційно-обмежувальних дій, спрямованих на блокування району надзвичайної ситуації техногенного або природнього характеру, охорону громадського порядку й забезпечення громадської безпеки на ізольованій та прилягаючих територіях.

Режимно-комендантська служба передбачає сукупність охоронних та профілактичних дій з охорони громадського порядку і громадської безпеки, спрямованих на забезпечення введеного відповідно до чинного законодавства особливого правового режиму (надзвичайного або воєнного стану) [90, с. 12].

По-друге, передумовою здійснення НГУ таких функцій є конкретно встановлений юридичний факт (введення надзвичайного стану або виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України).

По-третє, під час виконання зазначених функцій, НГУ не просто застосовує превентивні та поліцейські заходи примусу, як це передбачено для виконання завдань в умовах мирного часу, а має також право частково застосовувати деякі види важкого озброєння, бойову техніку, залучати військові частини оперативного призначення за умови зростання небезпеки.

По-четверте, Головний орган військового управління НГУ, який входить до військового командування (на період запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму) спільно з МВС України продовжує координувати та організовувати виконання покладених на НГУ основних функцій та завдань.

По-п'яте, особливостями здійснення перелічених функцій є те, що у процесі їх виконання НГУ взаємодіє з іншими правоохоронними та військовими структурами (наприклад, ДПСУ, ДСНС, НПУ тощо).

Отже, як свідчить аналіз діючого законодавства НГУ під час запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні, або у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України, продовжує функціонувати у



статусі сили охорони правопорядку та здійснювати правоохоронні функції, із правом часткового застосування військових форм та методів.

Як бачимо, НГУ у разі введення правового режиму воєнного стану починає здійснювати досить специфічні військові функції, які не притаманні цьому формуванню в умовах дії мирного часу.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» під воєнним станом розуміється особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [99]. Додатково зазначимо, що Головне управління НГУ входить до військового командування, якому надається право запроваджувати та здійснювати деякі заходи правового режиму воєнного стану (ст. 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Відповідно до ст. 6<sup>1</sup> Закону України «Про Національну гвардію України» під час дії воєнного стану НГУ для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міноборони України та взаємодіє з іншими правоохоронними органами, ЗС України, УДО та ін

Положенням ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» встановлено, що НГУ бере участь у взаємодії зі ЗС України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони. Поряд із цим, до військових функцій, що здійснюються НГУ у разі введення правового режиму воєнного стану можна зарахувати: 1) участь у здійсненні заходів, пов'язаних з

припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні; 2) участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану; 3) участь у виконанні завдань територіальної оборони; 4) оборона важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України та ін. (ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України») [3].

Досліджуючи роль та місце НГУ в секторі безпеки та оборони, О.В. Кривенко відстоює позицію про те, що для цієї групи функцій характерно застосування суто військових методів виконання бойових завдань і вимагає від НГУ наявності важких озброєнь, військових частин оперативного призначення, здатних за необхідності вести бойові дії [89, с. 148].

Особливістю військових функцій можна назвати те, що вони здійснюються як методами службово-бойової діяльності у формі патрульно-постової, вартової та конвойної служби, так і методами бойової діяльності з виконання завдань воєнного часу у формах режимно-комендантської служби, спеціальних та бойових дій.

У навчальному посібнику «Основи воєнного мистецтва» за загальною редакцією О.М. Шмакова така категорія, як «бойові дії» розглядається як сукупність дій військовослужбовців військових формувань НГУ спільно з іншими військовими/правоохоронними формуваннями держави, призначені для боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора у воєнний час та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями (у мирний час за умов виконання завдань щодо їх знищення).

У свою чергу під спеціальними діями розуміються дії військових формувань НГУ, що полягають у здійсненні профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних заходів, що можуть проводитись за звичайних обставин, за надзвичайних обставин мирного часу та у воєнний час із застосуванням зброї, спеціальної техніки та засобів, військової техніки відповідно до існуючого законодавства [100, с. 112].

Слід зазначити, що деякі аспекти, пов'язані із здійсненням військових функцій НГУ, визначено у нормативно-правових актах різної юридичної сили –

Президента України, Кабінету Міністрів України та МВС України [3]. Так, правовою основою діяльності НГУ при здійсненні оборонних функцій є Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 338 «Про затвердження переліку спеціальних вантажів, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією України» [101], Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України, затверджене Наказом МВС України від 03.07.2014 № 625 [102] та ін.

Як свідчать статистичні дані за 2015 рік, військовими частинами та підрозділами з охорони важливих державних об'єктів НГУ було забезпечено надійну охорону та оборону 4 атомних електростанцій, Державного спеціалізованого підприємства «Чорнобильська АЕС», 6 підприємств військово-промислового комплексу України, 2 науково-дослідницьких інститутів та 20 важливих об'єктів державної власності тощо. Крім цього, Генеральним штабом ЗС України було винесено рішення про першочергове взяття під охорону НГУ близько 50 об'єктів I та II категорій, які мають регіональне та місцеве значення. У результаті виконання заходів щодо охорони спеціальних вантажів, під час перевезення їх територією України, було призначено 27 варт. У ході проведених оборонних заходів було затримано 7 тис. 504 порушників [36, с. 18, 25].

Таким чином, можемо констатувати, що НГУ здійснюючи військові функції та використовуючи суто військові форми і методи застосування діє у статусі особливої, додаткової військової сили. Підставою здійснення військових функцій, є конкретно встановлений юридичний факт, а саме – введення правового режиму воєнного стану в Україні.

Отже, сформулюємо особливості функціонування НГУ в статусі додаткової військової сили.

По-перше, з метою ефективного функціонування НГУ в такому статусі вимагається застосування важкого озброєння, бойової техніки, наявність військових частин оперативного призначення, авіаційних військових частин, танкових і артилерійських підрозділів та ін, здатних за необхідності вести бойові дії, обороняти важливі державні об'єкти та спеціальні вантажі тощо;

По-друге, на період введення воєнного стану НГУ підпорядковується Міноборони України, адже МВС України, до системи якого входить НГУ не є органом військового управління [103].

По-третє, на військовослужбовців НГУ під час дії правового режиму воєнного стану поширюються нормативно-правові акти ЗС України.

Маємо ґрунтовні підстави констатувати, що створення НГУ (яке за своєю природою є військовим формуванням, здійснює і правоохоронні, і військові функції) було обумовлено, передусім, державним інтересом - прагненням забезпечити громадський порядок, громадську і державну безпеку, підвищити обмежений потенціал правоохоронних органів у мирний час та ЗС України/сил оборони у воєнний час.

НГУ, займаючи між правоохоронними органами та військовими формуваннями проміжне становище, допомагає забезпечити на належному рівні виконання тих функцій, які потребують додаткові уваги та втручання з метою безпечного стану життєдіяльності держави. Внаслідок настання певних умов НГУ наділяється відповідними повноваженнями (які не притаманні іншим військовим формуванням) та силою (яка відсутня у правоохоронних органів (в класичному розумінні) для оперативного реагування на загрози національній безпеці України при діях різних адміністративно-правових режимів.

Таким чином, це надає підґрунтя для того, щоб розглядати НГУ, як унікальне військово-правоохоронне формування держави, яке за наявності певних юридичних умов може функціонувати у 2-х наступних статусах:

- як 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;
- як додаткова військова сила – у разі введення правового режиму воєнного стану [104, с. 25-27].

Враховуючи викладене, дуже своєчасною, на наш погляд, є позиція О.В. Кривенка про те, що функції НГУ обумовлюють її особливе положення в

секторі безпеки і оборони України і визначають належність її як до сил безпеки, так і до сил оборони, що вимагає створення організаційної структури, здатної виконати специфічні, вузько спрямовані функції та забезпечити посилення під час виконання бойових завдань при зростанні загроз воєнного характеру [89, с. 148-149].

Замикаючими функціями, вважаємо виступає група допоміжних функцій управління НГУ, які, зазвичай, створюють належні кадрові, матеріально-технічні, фінансові, побутові та інші умови [33, с. 63], іншими словами, обслуговують загальні та спеціальні функції. На нашу думку, в контексті розгляду допоміжних функцій управління, безсумнівно вдалою є позиція запропонована Н.П. Матюхіною, яка стверджує, що допоміжні функції покликані забезпечувати реалізацію загальних і спеціальних функцій державного управління, від яких значною мірою залежить ефективність управлінської діяльності [105, с.108].

Враховуючи мету і задачі дослідження, вважаємо за потрібне зупинитися на розгляді питання щодо кадрового забезпечення НГУ.

Відмітимо, що у зв'язку із встановленим особливим періодом в Україні, чисельність НГУ чітко прописана Законом України «Про Національну гвардію України». Реалії сьогодення у цій сфері свідчать про те, що така чисельність повністю забезпечує потреби військової структури в кадрових питаннях. Так, відповідно до ч. 7 ст. 5 Закону загальна чисельність військового формування не перевищує 60 тисяч осіб. У разі необхідності чисельність особового складу може бути збільшена законодавцем. Під час запровадження особливого періоду, чисельність збільшується на кількість особового складу, призваного на військову службу на виконання Указів Президента України про мобілізацію, затверджених законами України [3]. Підкреслимо, що НГУ комплектується трьома основними способами: військовослужбовцями військової служби за контрактом, призовом, а також резервістами.

Варто зазначити, що одним із пріоритетних напрямів подальшого розвитку військового формування у питаннях комплектування особовим складом, залишається створення належних умов для розвитку контрактної служби та поступової відмови від служби за призовом.

Починаючи з 2015 року, значна увага приділяється не кількісному, а якісному показнику в питаннях укомплектування НГУ військовослужбовцями з високим професійним рівнем. Із цією метою, у двох профільних вузах, таких як: Національна академія Національної гвардії України (м. Харків) та факультет № 2 – підготовки фахівців для Національної гвардії України навчально-наукового інституту № 3 Національної академії внутрішніх справ (м. Київ) було здійснено комплекс заходів щодо вдосконалення навчального процесу з підготовки офіцерських кадрів для НГУ. В результаті чого, до з'єднань, військових частин НГУ було направлено 279 офіцерів тактичного рівня підготовки, з яких 206 – з Національної академії НГУ та 73 – з факультету № 2 – підготовки фахівців для НГУ навчально-наукового інституту № 3 Національної академії внутрішніх справ [36, с. 49].

Загальновідомо, що елементом зовнішнього вираження змісту державного управління є форми управлінської діяльності. Слід зазначити, що наукова категорія «форми управлінської діяльності», зокрема питання щодо визначення її поняття, видів, класифікації привертала і привертають увагу провідних вчених-адміністративістів.

В.Я. Малиновський зазначає, що з метою здійснення оперативного управління органи виконавчої влади відповідно до законодавства і в межах повноважень застосовують відповідні акти та процедури управлінської діяльності, що складають поняття «форми управлінської діяльності» [30, с. 475].

У свою чергу, В.К. Колпаков під формою державного управління розуміє зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [106, с. 104].

На думку В.Г. Атаманчука, форми управлінської діяльності являють собою зовнішні прояви практичної активності державних органів щодо формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності. За формами можна судити про те, яким чином реалізується компетенція в державних органах [64, с. 215].

Аналізуючи існуючу дискусію серед вчених щодо класифікації форм управління, Д.М. Бахрах сформулював тезу про те, що «незважаючи на різне трактування понять, які досліджуються, всі адміністративісти розрізняють правові і неправові форми адміністративної діяльності, а вже потім виділяють різновиди першої та другої груп. Відповідно можна вести мову про єдиний в принципі підхід до розуміння і класифікації форм державного управління» [107, с. 21].

Таким чином, досліджуючи форми управлінської діяльності НГУ, маємо підстави поділяти їх на: 1) правові та 2) неправові. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини [106, с. 104]. Пріоритетного значення з-поміж правових форм управління мають правові акти управління – нормативні та індивідуальні [108, с. 22-30].

Видання нормативних актів управління у сфері діяльності НГУ є особливою формою діяльності суб'єктів управління НГУ різних рівнів, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом встановлення певних правил поведінки у сфері державного управління НГУ. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і у сфері управління НГУ, є адміністративною нормотворчістю.

МВС України, до системи управління якого входить НГУ – є центральним органом виконавчої влади, який у межах своїх повноважень, з питань діяльності НГУ, видає лише накази організаційно-розпорядчого характеру. Такий вид акту, як наказ видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою реалізації покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань тощо та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання (Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-

правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів»)[109].

Підкреслимо, що діяльність названого Міністерства спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері діяльності НГУ. Відповідно до ч. 6 ст. 5 Закону України «Про Національну гвардію України», Положення про органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань НГУ, з'єднання, військові частини (підрозділи), навчальні військові частини (центри), статuti (положення) вищих військових навчальних закладів, баз, закладів охорони здоров'я та установ НГУ затверджуються Міністром внутрішніх справ України [3]. Варто звернути увагу на те, що у вступних частинах (преамбулі) до Положень затверджених МВС України, надається стисла інформація про необхідність та мету прийняття такого акту, що зазвичай мотивується функціями НГУ (ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України»).

Індивідуальні акти управління, можна охарактеризувати, як акти, що встановлюють, змінюють, припиняють права та обов'язки конкретно визначених суб'єктів права. Вони не містять норм права та не встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола осіб, а представляють собою юридично оформлене волевиявлення, адресоване конкретному суб'єкту адміністративних відносин. Компетенцією стосовно видання таких актів у сфері управління НГУ, наділені: Президент України, Кабінет Міністрів України, МВС України, НГУ в особі командувача та ін. Яскравим прикладом індивідуального акту управління є Указ Президента України від 30.12.2015 № 733/2015 «Про призначення Ю.В. Аллерова командувачем Національної гвардії України» [110].

Вчинення юридично значущих дій – наступна правова форма управління НГУ, до якої належить такі види управлінських дій, як: прийняття присяги, службова атестація, складання протоколів про адміністративні правопорушення тощо.



Відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону України «Про Національну гвардію України» громадяни України, які проходять військову службу та службу у військовому резерві НГУ, складають військову присягу на вірність Українському народу, при виконанні обов'язків служби носять військову форму одягу, їм довічно встановлюються законом військові звання [3]. Прийняття присяги є ключовим моментом у становленні військовослужбовця НГУ. Текст військової присяги встановлений Статутом внутрішньої служби ЗС України [111]. Вона приймається в урочистій обстановці, оголошується особисто, її текст із підписом військовослужбовця прилучається до особової справи. Присяга складається один раз за всю службу, або за місцем навчання, або за місцем проходження служби [33, с. 204-205].

Коли форма управлінської діяльності не має правового змісту і не породжує правових наслідків (виникнення адміністративно-правових відносин), то у цьому випадку мова йде про неправові (організаційні) форми управління. Такі форми спрямовані на вирішення будь-якої управлінської проблеми, за допомогою злагодженої і ефективної роботи органів управління НГУ, з метою розвитку військової структури відповідно до сучасних змін, політичних завдань та потреб громадянського суспільства. Проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій є видами неправових форм управління.

Як правило, організаційні заходи поділяють на внутрішні (організація і проведення нарад, семінарів, засідань) та зовнішні (проведення прес-конференцій, спільних навчань, вивчення громадської думки, інформування про здійснювану діяльність) тощо. Такий умовний поділ дозволяє продемонструвати деякі форми організаційної роботи НГУ.

Інформаційно-роз'яснювальна робота займає важливе місце в роботі НГУ, яка реалізується шляхом розповсюдження різноманітних листівок, офіційних друкованих видань НГУ (газети «Ратник», інформаційно-публіцистичного журналу «Слово Честі»), висвітлення змісту діяльності на офіційних веб-сайтах, розміщення соціальної реклами (на українських телевізійних каналах, бігбордах,

плакатах), проведення прес-конференцій, агітацій тощо. Відмітимо, що військовослужбовці НГУ постійно беруть участь у проведенні широкомасштабної агітаційної роботи, спрямованої як на пошук нових кандидатів на посади військовослужбовців, так і з метою роз'яснення призначення та основних завдань, ще нового для українського суспільства військового формування.

Поряд із цим, електронне урядування (е-урядування) виступає новою моделлю організації державного управління в системі управління НГУ. Е-урядування сьогодні відіграє важливу роль у процесах інформування та залучення громадян до участі в управлінні державними справами, в тому числі – і у сфері діяльності НГУ. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [112] встановлено обов'язок оприлюднювати через Інтернет інформацію про діяльність органів виконавчої влади.

Проаналізуємо здійснення матеріально-технічних операцій, які належать до наступної неправової форми управлінської діяльності НГУ. Це такий вид дій, що мають допоміжний (технічний) характер, забезпечують зовнішні та внутрішні зв'язки НГУ. Вимоги щодо ведення діловодства, підготовки службових документів, матеріалів, видання довідок, складання звітів регламентуються Типовою Інструкцією з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів АРК, місцевих органах виконавчої влади, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242 [113] та Наказом МВС України від 27.07.2012 № 650 «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України» [114].

У межах цього підрозділу, вважаємо за доцільне також проаналізувати та охарактеризувати методи управлінської діяльності НГУ. Як вірно наголошується на сторінках юридичної літератури, питання стосовно методів управління – це питання про те, яким чином вирішуються управлінські завдання та за наявності яких способів управління досягає встановлених цілей. Конкретизуючи, Д.М. Бахрах зазначав, що метод управління – є правовим засобом, який

використовується для досягнення цілей, вирішення завдань та здійснення функцій державної управлінської діяльності [78, с. 378].

О.М. Бандурка підкреслює, що через методи управління здійснюється зв'язок суб'єкта управління і об'єкта управління, тобто взаємодії в процесі управління однієї людини з іншою, людини з колективом, колективу людей з людиною або колективу з іншим колективом. Методи управління є найбільш активним, і дієвим рухомим елементом у системі управління та можуть використовуватись комплексно, альтернативно, доповнювати один одного, або чергуватись в застосуванні [33, с. 78].

Виходячи із критерію потреби процесу управління (переконувати, заохочувати, примушувати), В.К. Колпаков виділяє три найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні – найкраще визначені й детерміновані методи державного управління: переконання, заохочення і примус [106, с. 92].

В управлінні НГУ використовуються різні методи управління, однак фундаментальне значення мають такі універсальні (загальні) методи, як: переконання, заохочення та примус.

Переконання, як загальний універсальний метод впливу, направлений на те, щоб об'єкт управління виконав розпорядження, наказ суб'єкта управління добровільно. З метою стимулювання до добровільного і якісного виконання управлінських рішень, застосовуються такі способи, як: ознайомлення, обговорення, навчання, демонстрування передового досвіду, попередження та ін [33, с. 78].

Зокрема, НГУ постійно проводить роз'яснювальну роботу (через ЗМІ, е-урядування, офіційні прийоми), просвітницькі заходи серед громадськості, учнів, студентів з метою підвищення престижу військової служби, а також обмінюється досвідом, як із вітчизняними військовими та правоохоронними структурами, так і з аналогічними структурами країн Європейського союзу та Сполучених Штатів Америки.

Метод переконання найбільш ефективно реалізується під час співробітництва НГУ та обміну досвідом у межах проведення спільних міжнародних навчань («Fearless Guardian-2015» та «Rapid Trident-2016»). Відмітимо, що такі заходи виконуються добровільно, а за результатами їх проведення досягається єдність і порозуміння у напрямку переходу на євроатлантичні стандарти військового управління.

Окрему увагу варто приділити просвітницьким заходам, які реалізуються офіцерами Головного управління НГУ, Іміджево-видавничим центром, військовослужбовцями територіальних управлінь та інших військових частин у дитячих дошкільних та навчальних закладах населених пунктів, що знаходяться у районі проведення АТО. Як правило, такі заходи, здійснюються у формі акцій «Заради майбутнього», «Школярі Київщини – школярам Донбасу», в результаті проведення яких морально та матеріально підтримуються громадяни, що проживають в зоні бойових дій [36, с. 41].

Поряд із методом переконання активно використовується метод заохочення. Останнім часом в юридичній науці почали більше уваги приділяти цим двом взаємодоповнюючим один одного методам. Метод заохочення полягає у способі впливу, який через інтереси та свідомість направляє волю людей на вчинення дій, що є корисними, з точки зору, суб'єкта управління [115, с. 5-60].

Відомчі заохочувальні відзнаки встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків працівників центральних органів виконавчої влади, військовослужбовців та працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, а також інших осіб, визначених Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки, затвердженим Указом Президента України від 30.05.2012 № 365/2012 «Про відомчі заохочувальні відзнаки» [116].

Відповідно до Дисциплінарного Статуту Збройних Сил України від 24.03.1999 № 551-XIV [117] та Положення про відомчі заохочувальні відзнаки

НГУ (Наказ МВС України від 11.08.2014 № 804) [118] у НГУ встановлені такі відомчі заохочувальні відзнаки, як: подяка, грамота, почесна грамота НГУ, нагрудний знак «За доблесну службу», медалі тощо. Вищою із перелічених відзнак вважається нагрудний знак «За доблесну службу», яким відзначаються військовослужбовці, резервісти та працівники НГУ за досягнення високих показників у службі та бойовій підготовці, особисту мужність, сміливі і самовіддані дії, виявлені при виконанні службового або військового обов'язку.

За сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, відданість Військовій присязі та українському народові, зразкове виконання службово-бойових завдань протягом 2015 року офіцерам НГУ (в т.ч. учасникам антитерористичної операції) було присвоєно 2728 військових звань, з яких 157 – у порядку заохочення та нагороджено державними нагородами 665 військовослужбовців, з яких 101 – посмертно [36, с. 48,55].

В управлінні НГУ важливе місце, після методу переконання, займає метод примусу, який застосовується при нездатності суб'єктів адміністративно-правових відносин скерувати свою поведінку відповідно до встановлених законів та нормативно-правових актів [30, с. 458].

Цей метод має важливе значення у забезпеченні принципу законності і використовується, коли в цьому виникає необхідність. Розглядаючи державний примус, слід зазначити, що він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим), у зв'язку з тим, що регулюється нормами різних галузей права [62, с. 416].

Різновидом державного примусу є адміністративний примус, особливістю якого є те, що він не залежить від службової підпорядкованості, здійснюється уповноваженими на те органами й посадовими особами, через заходи (морального, майнового, особистісного та іншого характеру), передбачені адміністративно-правовими нормами, з метою попередження та припинення правопорушень, а також забезпечення державної дисципліни, правопорядку і законності.

На сторінках юридичної літератури, вчені-адміністративісти по-різному класифікують заходи, які здійснюються під час застосування адміністративного примусу. Незважаючи на існування різноманітних класифікацій, їх практичне і теоретичне значення, схилиємося до класифікації, яка була запропонована свого часу М.І. Єропкіним і підтримана сучасними провідними науковцями. В основу класифікації заходів адміністративного примусу вчений покладає мету їх застосування.

Залежно від мети застосування, заходи адміністративного примусу поділяються на три види: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) заходи адміністративної відповідальності [119, с. 40].

З'ясуємо, яким чином названі групи заходів адміністративного примусу застосовуються у діяльності НГУ.

Перша група адміністративно-запобіжних заходів, спрямована на попередження (запобігання) можливих правопорушень, підтримання правопорядку та забезпечення громадської безпеки НГУ. Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про Національну гвардію України» НГУ відповідно до покладених на неї завдань та функцій зобов'язана: вживати заходів, спрямованих на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень; забезпечувати пропускний режим на об'єктах, що охороняються НГУ; підтримувати або відновлювати правопорядок у районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення та ін.

Разом із цим, до адміністративно-запобіжних заходів можна зарахувати права військовослужбовців НГУ, що встановлені у ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України», зокрема, це право: проводити огляд транспортних засобів і вантажів в районі проведення антитерористичної операції або спеціальної операції, а також на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються НГУ; у разі залучення до виконання завдань з охорони

громадського порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» (перевірка документів, опитування особи, вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території та ін.) [120].

Коли використання запобіжних заходів стає неефективним, застосовуються заходи адміністративного припинення, які можна охарактеризувати, як такі, що не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу [62, с. 425].

У сфері діяльності НГУ до таких заходів будемо відносити право військовослужбовців затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються НГУ, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється НГУ, в тому числі – під час здійснення антитерористичних операцій; затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів; розблоковувати та/або припиняти протиправні дії у разі заблокування органів військового управління, з'єднань, військових частин (підрозділів), навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ НГУ тощо (ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України»). Разом із цим, цей перелік можна доповнити такими заходами, як: участь у припиненні масових заворушень, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, а також збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні (ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України»).

Вважаємо, що розширення прав та обов'язків військовослужбовців НГУ, пов'язаних із заходами адміністративного припинення, безпосередньо спрямоване на виконання основних завдань названого військового формування, тим самим потребує відповідного закріплення на законодавчому рівні [121, с. 67].

Останнім елементом групи заходів адміністративного примусу є адміністративна відповідальність, під якою розуміються заходи офіційного державного осуду і примусу у вигляді адміністративних покарань, що застосовується за вчинення адміністративних правопорушень [64, с. 391]. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про Національну гвардію України» за вчинення протиправних дій та бездіяльність військовослужбовці НГУ несуть дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом.

Слушною є думка Д.О. Горбача про те, що підставами цивільно-правової відповідальності особового складу НГУ є наявність моральної або майнової шкоди, яка настала внаслідок їх правомірних або неправомірних дій, пов'язаних із виконанням службових обов'язків. Така відповідальність носить позадоговірний характер, адже існує поза межами відповідних цивільних договорів, а порядок притягнення до неї врегульовано нормами Цивільного кодексу України.

Розглядаючи дисциплінарну відповідальність особового складу НГУ, вчений доходить висновку, що вона поділяється на загальну і спеціальну та зазначає, що це залежить від правового статусу суб'єктів відповідальності (цивільна особа – працівник, або мілітаризована особа – військовослужбовець) [13, с. 124, с. 131].

До того ж, у ККУ, як і у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) окремо виділені військові злочини, суб'єктами яких виступають військовослужбовці НГУ [13, с. 133-134].

Адміністративна відповідальність військовослужбовців НГУ, особливості її застосування передбачені положеннями Глави 13–Б КУпАП (Військові адміністративні правопорушення) [122]. З позитивного боку також відмітимо дію Інструкції з оформлення командирами військових частин НГУ матеріалів про військові адміністративні правопорушення (Наказ МВС України від 15.07.2015 № 863), яка регламентує порядок оформлення та подання командирами (начальниками) військових частин НГУ до відповідних судових органів матеріалів



про військові адміністративні правопорушення, їх облік, а також контроль за дотриманням законності під час оформлення таких матеріалів [123].

Кримінальна відповідальність військовослужбовців НГУ настає за злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), яким присвячений Розділ XIX ККУ, зокрема, за такі кримінально-карані діяння: непокора (ст. 402); невиконання наказу начальника (ст. 403); погроза, або насильство щодо начальника (ст. 405); самовільне залишення поля бою або відмова діяти зброєю (ст. 429) тощо [124].

Варто погодитися із думкою Н.В. Гришиної про те, що сучасний стан правового регулювання інституту адміністративної відповідальності не повністю відповідає проблемам сьогодення і підлягає відповідному вдосконаленню шляхом проведення систематизації адміністративного законодавства, зокрема його кодифікації, враховуючи сучасні реалії [125, с. 215]. Від себе додаємо, що сфера застосування адміністративної відповідальності до військовослужбовців НГУ також потребує додаткового нормативного забезпечення та більш глибокого наукового дослідження.

Отже, на підставі здійсненого аналізу складових елементів діяльності Національної гвардії України, під поняттям «діяльність Національної гвардії України» будемо 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).

### **1.3. Нормативно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України**

Загальновідомо, що управління будь-якою державною структурою здійснюється в конкретно визначених формах, які знаходять своє втілення у

відповідних нормативно-правових актах. Специфічна мета та сфера діяльності НГУ обумовлює побудову унікальної системи законодавчої бази, до якої входять різні за юридичною силою та природою нормативно-правові акти.

У межах цього підрозділу роботи розглянемо нормативно-правове забезпечення діяльності НГУ.

За юридичною силою законодавчого акта (значущістю регульованих суспільних відносин) всю сукупність правових актів О.Ф. Скакун пропонує поділяти на конституції, конституційні закони, звичайні закони, акти делегованого законодавства, а також підзаконні нормативно-правові акти [126, с. 467, с. 489].

В.Б. Авер'янов, свого часу, до основних видів нормативно-правових актів, як джерел адміністративного права, зараховував закони (конституційні та звичайні), постанови ВР України, укази та розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, нормативно-правові акти ВР і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК), акти місцевих державних адміністрацій, рішення місцевих рад, акти органів управління державних підприємств, установ, організацій, а також міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані ВР України, які за своєю юридичною силою посідають місце між нормами Конституції та звичайних законів [62, с. 137-143].

Беззаперечним ціннісним орієнтиром – актом, що виступає «обличчям» держави є Конституція України. Саме норми Основного Закону мають вищу юридичну силу, підлягають безумовному та першочерговому застосуванню під час здійснення повноважень НГУ [127, с. 107-110].

На сторінках юридичної літератури Конституція України розглядається, як: по-перше, вищий правовий акт держави, основне джерело національної правової системи; по-друге, база поточного законодавства, що визначає компетенцію органів державної влади, в тому числі ВР України; по-третє, встановлює цілі, завдання, об'єкти правового регулювання та встановлює співвідношення норм

внутрішнього і міжнародного права. Також конституційні норми наділені підвищеною стабільністю, особливо охороняються державою, здійснюють вирішальний вплив на суспільні відносини, закріплюють найбільш важливі політико-правові цінності, апробовані досвідом світового конституціоналізму, є внутрішньо скоординованими і, у підсумку, утворюють цілісну та єдину систему [128, с. 174].

Так, у ч. 1 ст. 17 Конституції України закріплені основоположні охоронювані національні інтереси, які визначають стратегію майбутнього розвитку не лише держави, а й тих органів, основним призначенням яких є забезпечення громадського та державного правопорядку. Цією нормою встановлюється, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1].

У частині 3 цієї статті Конституції України закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається Законом [1], одним із таких органів є, безумовно, НГУ.

Положення ч. 4 ст. 17 Конституції України забороняють використання Збройних Сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Особливої уваги заслуговує ч. 6 ст. 17 Конституції України, нормою якої заборонено створення і формування на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом [1].

Разом із цим, у ст. 65 Конституції України закріплено конституційний обов'язок громадян України щодо захисту Вітчизни, незалежності, територіальної цілісності країни та шанування її державних символів. Крім цього, Конституцією встановлено, що військову службу громадяни України відбувають виключно в порядку встановленому законами України [1]. Вказана норма знайшла своє відображення у відповідних Законах України та Указах Президента України

стосовно питань порядку проходження військової служби військовослужбовцями НГУ.

Важливе місце серед конституційних положень займають норми, що визначають правові засади організації та діяльності суб'єктів управління НГУ. Серед таких суб'єктів варто назвати: ВР України (ст. ст. 75, 85, 92 Конституції України), Кабінет Міністрів України (ст. ст. 113, 116 Конституції України), Президента України (ст. ст. 102, 106 Конституції України), РНБО (ст. 107 Конституції України), Міноборони України, МВС України, Прокуратуру України (ст. 121 Конституції України), а також місцеві органи виконавчої влади (ст. ст. 118, 119 Конституції України).

Вищенаведені конституційні положення виступають фундаментом, на якому ґрунтуються не лише процедури щодо розробки та прийняття законодавчих актів у галузі управління військово-правоохоронною сферою, а й також безпосереднє управління діяльністю НГУ.

Проголосивши в Конституції України засаду про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВР України, є частиною національного законодавства, Україна встановила своєрідний пріоритет таких норм у випадку виникнення можливих колізій під час правового регулювання усталених внутрішньодержавних суспільних відносин [1].

Аналіз положення ч. 2 ст. 8 та ст. 9 Конституції України, надає підстави зробити висновок про те, що всі міжнародні договори України повинні повністю відповідати Основному Закону України та займати друге місце після нього, адже укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливо лише після внесення до неї відповідних змін [1].

Поза увагою неможливо залишити Закон України «Про міжнародні договори України», нормами якого врегульовані загальні правила щодо порядку укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України [129].

З огляду на зазначене, серед міжнародних та європейських правових документів, які певною мірою застосовуються НГУ під час здійснення своєї діяльності, слід назвати: Конвенцію про захист прав людини та основоположних

свобод (1950 р.) [130], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) [131], Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.) [132], Конвенцію про захист цивільного населення під час війни (1949 р.) [133], Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.) [134], Міжнародну конвенцію про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (2006 р.) [135], Угоду між Європейським Союзом та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз (2005 р.) [136], Хартію про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору (1997 р.) [137], Женевську конвенцію про поводження з військовополоненими (1949 р.) [138] та додаткові протоколи до неї тощо.

Суттєву роль у діяльності НГУ відіграють також двосторонні угоди щодо співробітництва з аналогічними іноземними формуваннями та міжнародними установами. Серед таких міжнародних угод про співробітництво, для НГУ залишаються чинними угоди, які були підписані у межах проведення проекту «Twinning» у 2012 році, за часів існування Внутрішніх військ МВС України. Станом на 2016 рік діє більше 13 міжнародних договорів міжвідомчого характеру щодо взаємодії із правоохоронними структурами іноземних держав: Національною жандармерією Французької Республіки, Жандармерією Румунії, Військами карабінерів Італійської Республіки, Національною республіканською гвардією Португалії, Жандармерією Туреччини [139].

Узагальнюючи положення перелічених вище міжнародних договорів, на наш погляд, слід зазначити наступне: по-перше, діяльність НГУ регламентується величезною кількістю норм міжнародного права (міждержавного, міжурядового та міжвідомчого характеру); по-друге, цими нормами встановлюються ефективні, визнані європейською спільнотою стандарти організації, порядку діяльності та функціонування військових формувань з правоохоронними функціями; по-третє, подальший розвиток у напрямку співробітництва з аналогічними правоохоронними формуваннями країн-членів ЄС (проведення тренінгів із

залученням європейських експертів тощо) – є ключовим кроком на шляху вдосконалення військово-правоохоронної діяльності НГУ.

Не викликає сумніву той факт, що найбільший сегмент системи нормативно-правових актів у сфері управління НГУ складають Закони України. Вони врегульовують правові засади організації НГУ та порядок її діяльності, правовий режим майна, господарської діяльності, питання щодо контролю за НГУ та інші питання функціонування цього військового формування.

Загальною теорією права вироблено підхід, за яким всі закони прийнято поділяти на прості та кодифіковані. За значенням вони виступають актами первинного характеру та містять установчі адміністративно-правові норми, які є відправними для всієї системи адміністративного права, встановлюють, змінюють її основи, а також є базою для подальшої підзаконної нормотворчості в Україні [140, с. 41, 42].

Досліджуючи питання впливу законодавчих актів на діяльність НГУ, слід виокремити такі Закони: «Про оборону України» [141], «Про Національну гвардію України» [3], «Про Збройні Сили України» [142], «Про державний кордон України» [143], «Про основи національної безпеки України» [5], «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [144], «Про правовий режим воєнного стану» [99], «Про правовий режим надзвичайного стану» [95], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6], «Про Раду національної безпеки і оборони України» [97], «Про боротьбу з тероризмом» [145], «Про військовий обов'язок і військову службу» [146], «Про статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» [147], «Про статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [110] та інші.

Ключове значення, звичайно ж, займає Закон України «Про Національну гвардію України», в якому не лише відображено НГУ як дієву силу внутрішньої безпеки держави, а й взагалі змінено уявлення про правоохоронну та військову систему України. Цим Законом окреслено правовий статус, структура, функції та повноваження, організація і порядок діяльності НГУ [3].

У статті 4 Закону України «Про Національну гвардію України» окреслено правові засади діяльності цього військового формування з правоохоронними функціями. Так, НГУ керується Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана ВР України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них нормативно-правовими актами МВС України, іншими нормативно-правовими актами. У той же час, цю норму доцільно змінити у частині порядку перелічуваних нормативно-правових актів, що відповідатиме необхідним критеріям та стандартам нормативного регулювання, які встановлені країнами ЄС для аналогічних військових формувань.

Основні принципи та пріоритети внутрішньої і зовнішньої державної політики у сфері національної безпеки і оборони, які стосуються і НГУ, визначені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

До основних засад внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони відповідно до ст. 6 цього Закону належать: 1) забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у зовнішньополітичній, оборонній та інших сферах; 2) реформування Збройних Сил України та інших військових формувань з метою забезпечення їх максимальної ефективності та здатності оперативно реагувати на потенційні загрози Україні; 3) вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, забезпечення їх відповідності вимогам європейських інституцій; 4) забезпечення реалізації гарантій соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, працівників правоохоронних органів, інших прирівняних до них осіб та членів їхніх сімей тощо [144].

Неможливо обійти увагою Закон України «Про основи національної безпеки України», нормами якого визначено, що конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність держави – є об'єктом національної безпеки, а відповідно до суб'єктів забезпечення національної безпеки відносяться ЗС

України, СБУ, Служба зовнішньої розвідки України, ДПСУ та інші військові формування, утворені відповідно до Законів України [5].

При цьому, важливо вказати на те, що реальні та потенційні загрози національній безпеці України та стабільності в суспільстві за відповідними сферами розглядаються у ст. 7 вищеназваного Закону, а саме: а) загрози, що виникають у внутрішньополітичній сфері; б) загрози, що виникають у сфері державної безпеки; в) загрози у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України; г) загрози у внутрішньополітичній сфері тощо.

*До загроз, що виникають у внутрішньополітичній сфері, варто зарахувати:* посягання на державний суверенітет України, її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політичну нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед, поблизу кордонів України тощо.

В свою чергу, *до загроз, що виникають у сфері державної безпеки, слід віднести:* спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України та ін.

*Загрози у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України проявляються у вигляді:* втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління ЗС України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності та ін.

*Як приклад загрози у внутрішньополітичній сфері, варто навести* прояви сепаратизму в окремих регіонах України тощо [5].

Отже, враховуючи фундаментальне значення Закону України «Про основи національної безпеки України» можна дійти висновку, що безпосереднім



предметом діяльності НГУ, як військового формування з правоохоронними функціями, є боротьба з усіма переліченими вище загрозами національній безпеці (як під час взаємодії з іншими правоохоронними та військовими структурами, так і самостійно) в порядку встановленому законами України.

Нормативно-правові засади, предмет, суб'єкти, основні принципи організації та здійснення демократичного цивільного контролю над ЗС України та іншими утвореними відповідно до Законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави, регулюються Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» [6]. Звернемо увагу на той факт, що Україна рухається в напрямку вдосконалення системи демократичного цивільного контролю відповідно до вимог європейських інституцій, це, зокрема, визначено як один із основних керівних принципів внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони [144].

Не можна залишити поза увагою Закони України «Про правовий режим воєнного стану» [99] і «Про правовий режим надзвичайного стану» [95], нормами яких регламентована діяльність НГУ під час запровадження особливих правових режимів на території України, або в окремих місцевостях у разі виникнення обставин, що створюють загрозу життю та здоров'ю громадян, конституційним правам та свободам, державній незалежності, територіальній цілісності країни тощо.

Військова дисципліна, законність і правопорядок, захист конституційних прав військовослужбовців як невід'ємні складові військового будівництва в Україні також регулюються Законами України про затвердження статутів ЗС України, які через це мають не лише юридичну форму законів, а також виступають обов'язковими нормативно-правовими актами з питань життєзабезпечення та життєдіяльності військ та функціонування військових формувань, утворених відповідно до Законів [65, с. 30].

Необхідно відмітити, що Закони «Про статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» [147], «Про статут внутрішньої служби Збройних Сил

України» [111] «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [117] безпосередньо поширюють свою дію на діяльність НГУ, про що зазначено у вступних положеннях цих статутів.

Низкою інших законодавчих актів урегульовано різноманітні питання, які пов'язані з діяльністю військовослужбовців НГУ, мобілізацією, соціальним і правовим захистом військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів, зокрема: Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» [146], Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [148], Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [149], Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [150] тощо.

У свою чергу, Закон України «Про Національну поліцію України» [120], врегульовує випадки застосування військовослужбовцями НГУ превентивних та поліцейських заходів примусу, а саме: у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку та під час конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, у тому числі під час їх екстрадиції, а також забезпечення охорони осіб, які тримаються під вартою, під час судових засідань та під час прийняття участі у розшуку, переслідуванні і затриманні цих осіб, які втекли з-під варти.

Окрім Законів України, правове регулювання діяльністю НГУ відбувається і за допомогою таких кодифікованих актів, як: КУпАП [122], ККУ [124], Кодекс цивільного захисту України [151], Кодекс адміністративного судочинства України [152], Кримінальний процесуальний кодекс України [153].

Окремі аспекти діяльності НГУ визначаються більш детально у підзаконних нормативно-правових актах.

Серед підзаконних нормативно-правових актів варто розрізняти: Постанови ВР України, акти Президента України (Укази, Розпорядження), акти органів виконавчої влади (акти Уряду України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади), акти контрольно-наглядових органів та акти органів місцевого самоврядування [154, с. 183].

Постанови ВР України мають організаційно-правовий характер і за юридичною силою виступають наступним рівнем після Законів [62, с. 139]. Наприклад, Постановою ВР України від 23.06.1995 № 243/95-ВР «Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі» роз'яснено підстави та порядок притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців, визначено коло осіб, які підпадають під термін «військовослужбовці», надано дефініцію терміну «військове майно» та яка саме заподіяна шкода підлягає відшкодуванню [155] тощо.

До числа важливих нормативно-правових актів для здійснення своєї діяльності НГУ належать Укази Президента України. Серед всього різноманіття актів Глави держави, можна виокремити *Укази, якими регулюються питання щодо організаційної структури органу та проходження служби*, зокрема Укази: «Про питання головного органу військового управління Національної гвардії України» [67], «Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України» [156], «Про надання Міністрові внутрішніх справ України права переведення військовослужбовців Національної гвардії України до органів внутрішніх справ» [157] тощо.

Наступною категорією *Указів Президента України є такі, що визначають питання стратегічного значення*, а саме: «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України» [69], «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік» [73], «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» [70] тощо.

До третьої категорії можна зарахувати *Укази Президента України, які стосуються інших управлінських та організаційних питань*, а саме: «Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави» [158], «Про День Національної гвардії України» [159], «Про символіку Національної гвардії України» [160], «Про надання Академії Національної гвардії України статусу національної» [161] та ін.

Важливу групу актів, які конкретизують реалізацію питань і завдань, покладених на НГУ, складають акти Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає Постанови і Розпорядження, які є обов'язковими до виконання [1].

До актів Уряду України, які безпосередньо забезпечують управлінську діяльність НГУ, належать наступні Постанови: «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України» [162]; «Про затвердження переліку спеціальних вантажів, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією України» [101]; «Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією України» [93]; «Про віднесення посади головного спеціаліста Головного управління Національної гвардії України до п'ятої категорії посад державних службовців» [163]; «Про затвердження порядку відшкодування витрат та збитків, пов'язаних з використанням військовослужбовцями Національної гвардії України транспортних і плавучих засобів фізичних і юридичних осіб» [164]; «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» [165] та ін.

Аналіз прийнятих Розпоряджень Кабінетом Міністрів України свідчить про те, що ними практично не регламентована діяльність НГУ. Лише у деяких актах відображені управлінські питання щодо розпорядження майном внутрішніх військ МВС України, зокрема, у Розпорядженнях Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку рухомого військового майна внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ, яке може бути відчужено» [166] та «Про затвердження переліку військового майна внутрішніх військ МВС, яке може бути відчужено» [167]. На жаль, такі акти є застарілими і потребують узгодження з чинною редакцією Закону України «Про Національну гвардію України».

На діяльність НГУ також безпосередній вплив мають Накази МВС України. Відповідно до ч. 9 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження

Положення про Міністерство внутрішніх справ України», МВС України в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та Законів України, актів Президента України та Постанов ВР України, прийнятих відповідно до Конституції та Законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, здійснює організацію і контроль за їх виконанням. Накази МВС України, прийняті в межах повноважень, передбачених Законом, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та громадянами [168].

Відмітимо, що наказами МВС України, затверджені Положення, якими визначені особливості діяльності НГУ, зокрема: Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України (Наказ МВС України від 16.06.2014 № 566) [169]; Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України (Наказ МВС України від 16.06.2014 № 567) [91]; Положення про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України (Наказ МВС України від 09.07.2014 № 651) [170]; Положення про орган військового управління оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України (Наказ МВС України від 16.07.2014 № 681) [171]; Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України (Наказ МВС України від 22.07.2014 № 713) [92]; Положення про авіаційні військові частини Національної гвардії України (Наказ МВС України від 30.09.2014 № 1008) [172]; Положення про службу озброєння Національної гвардії України (Наказ МВС України від 03.06.2015 № 643) [173]; Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України (Наказ МВС України від 03.07.2014 № 625) [102] та ін.

Крім того, наказами МВС України затверджено низку інструкцій, що регламентують окремі сфери діяльності НГУ, зокрема: Інструкція з оформлення

командирами військових частин Національної гвардії України матеріалів про військові адміністративні правопорушення (Наказ МВС України від 15.07.2015 № 863) [123]; Інструкція з організації службової кінології в Національній гвардії України (Наказ МВС України від 05.08.2014 № 772) [174]; Інструкція про порядок приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, на кордоні України та за її межами (Наказ МВС України від 02.07.2015 № 794) [175] тощо.

Отже, Наказами МВС України конкретизується діяльність НГУ, які охоплюють практично всі сфери управління цим військовим формуванням і відіграють провідну роль у правовому регулюванні з-поміж численних, різних за юридичною силою, нормативно-правових актів.

Окремі питання управління діяльністю НГУ висвітлені в актах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає Розпорядження, а керівники структурних підрозділів -накази. У свою чергу, Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами [176].

Як приклад, можна навести Розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації від 14.10.2014 № 552 «Положення про Департамент оборонної, мобілізаційної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Харківської обласної державної адміністрації (нова редакція)» [177]. Названим актом визначається така функція Департаменту як вирішення питань територіальної взаємодії з правоохоронними органами, в тому числі, із НГУ. Крім цього, у складі Харківської обласної державної адміністрації діють Департамент з цивільного захисту і Управління із забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян, підрозділами яких також приймаються акти, що мають вплив на діяльність правоохоронних органів та інших військових

формувань в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, включаючи НГУ.

Варто звернути увагу на акти органів місцевого самоврядування, до яких належать Рішення та Розпорядження, відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]. Для прикладу можна назвати Рішення Харківської міської ради Харківської області від 02.09.2015 № 534 «Про дозвіл Східному територіальному управлінню Національної гвардії України ведення самотійного квартирної обліку» [179] та Рішення від 28.10.2015 № 676 «Про дозвіл військовій частині 3017 Національної гвардії України на ведення самотійного квартирної обліку» [180].

Як зазначав В.Б. Авер'янов, поряд із переліченими видами нормативно-правових актів, окрему ланку займають акти органів управління державних підприємств, установ, організацій – накази їх керівників [62, с. 142].

П.П. Богущкий такі акти називає локальними, які, на його думку, складають досить специфічну та численну групу юридичних джерел військового права – це, зокрема, військові накази уповноваженого законом командування, інструкції, правила та ін. Такі норми, прийняті на рівні окремих установ, військових формувань, частин, об'єднань, застосовуються як загальнообов'язкові в межах, що визначені повноваженнями конкретних військових організацій (установ, військових частин тощо) [181, с. 74].

До таких актів у діяльності НГУ можна зарахувати: Наказ командувача НГУ від 19.08.2015 № 460 «Про початок проведення в Національній гвардії України перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», військових посадових осіб, службовців, робітників Національної гвардії України» [182]; Наказ Головного управління Національної гвардії України від 27.08.2015 № 297 «Про початок проведення в Східному оперативно-територіальному об'єднанні Національної гвардії України перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», військових посадових осіб, службовців, робітників Східного оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України» [183] та ін.

Окрім наказів, до такої категорії актів НГУ належать розпорядження, директиви, а також доручення командувача НГУ, начальників та командирів відповідних територіальних управлінь.

Отже, аналіз сучасного законодавства, яке регламентує діяльність НГУ, дозволяє зробити певні висновки.

Так, відзначимо з позитивного боку факт створення цього військового формування, саме під час кризових умов, коли ВР України, виходячи з досвіду функціонування подібних формувань в інших країнах світу, було оперативно та швидко прийнято низку законів, спрямованих на врегулювання діяльності цього суб'єкта для відновлення стабільності у державі, захисту державного кордону та забезпечення громадської безпеки.

Потребує вдосконалення зміст ст. 4 Закону України «Про Національну гвардію України» щодо правових засад діяльності НГУ. Зокрема, у чинній редакції Закону зазначено, що: «Національна гвардія України у своїй діяльності керується Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана ВР 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» [3]. Як бачимо, перелік визначених нормативно-правових актів у ст. 4 Закону, не зовсім відповідає встановленим вимогам їх викладу (залежно від юридичної сили): від актів вищої юридичної сили до підзаконних нормативно-правових актів. Крім цього, у даній нормі взагалі не згадується про Постанови ВР України, які, як було доведено у цьому підрозділі, мають суттєве значення у нормативно-правовому регулюванні за діяльністю НГУ.

Враховуючи наведені зауваження, вважаємо за доцільне викласти ст. 4 Закону України «Про Національну гвардію України» у 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».*

Вважаємо, що відсутність у діючому законодавстві Положення «Про Національну гвардію України» суттєво позначається на правовому забезпеченні діяльності НГУ, тому потребує наукового обговорення і визначення доцільності прийняття такого акту. Це пояснюється тим, що багатогранна правоохоронна діяльність НГУ, спрямована на забезпечення національної безпеки країни, безпосередньо пов'язана із застосуванням певних спеціальних методів та засобів, виконанням особливих функцій та завдань. Крім того, назване військове формування постійно перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства, у зв'язку з цим, розроблення проекту Положення «Про Національну гвардію України» та внесення його на розгляд до компетентних органів державної влади – є напрямком на шляху вдосконалення правових засад діяльності НГУ.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що під *нормативно-правовим забезпеченням діяльності Національної гвардії України* будемо розуміти сукупність національних та міжнародних нормативно-правових актів, які регламентують порядок організації, управління та здійснення основних функцій і службово-бойових завдань особовим складом НГУ.

Також вважаємо за доцільне висловити тезу про те, що не дивлячись на значну різноманітність нормативно-правових актів, які регламентують зовнішню та внутрішню діяльність НГУ, нагальними залишаються питання щодо вдосконалення, адаптації вітчизняної нормативно-правової бази відповідно до стандартів сектору безпеки і оборони НАТО та європейської правничої думки. Більш детально шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення НГУ будуть розкриті у Розділі 3 дисертаційної роботи.

## Висновки до розділу 1

1. Аналіз наукових поглядів на юридичний зміст таких категорій, як: «правоохоронні органи», «органи охорони правопорядку» та «сили охорони правопорядку» дозволив розглядати НГУ як «сили охорони правопорядку», оскільки за своєю правовою природою назване військове формування займає відокремлене місце у системі правоохоронних органів та інших військових сил, характеризується виконанням службово-бойових завдань як у мирний час, під час запровадження правового режиму надзвичайного стану, виникненні іншої кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, так і бойових завдань у разі введення правового режиму воєнного стану на території України з використанням військових та правоохоронних методів і форм діяльності.

2. Підкреслено, що ефективне виконання військово-правоохоронних функцій та завдань у практичній діяльності НГУ безпосередньо залежить від неухильного дотримання особовим складом НГУ основоположних і керівних засад діяльності, тобто принципів.

3. Встановлено, що під принципами діяльності НГУ слід розуміти вихідні, основні правила, керівні настанови, які покладені в основу діяльності НГУ з метою належного виконання нею завдань та функцій, визначених чинним законодавством.

4. Враховуючи специфіку військово-правоохоронної діяльності НГУ, а також вироблені теорією адміністративного права критерії класифікації принципів, запропоновано основні засади діяльності НГУ поділити 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) та принципи проходження служби (принцип позапартійності, принцип безперервності та принцип відповідальності).

5. Обґрунтовано доцільність внесення змін до положень ст. 3 Закону України «Про Національну гвардію України», а саме доповнити перелік принципів НГУ принципами «транспарентності» та «добročесності».

Зокрема для позначення принципів відкритості для демократичного цивільного контролю та прозорості використовувати термін «транспарентність», зміст якого означає відкритість та доступність результатів військово-правоохоронної діяльності НГУ для суспільства, сприяє налагодженню прямого діалогу з представниками громадянського суспільства, активну участь громадянського суспільства у військово-правоохоронному житті та врахування громадської думки НГУ під час реалізації основних завдань та функцій. Поряд з цим, підкреслено важливість виховання «добročесності», як базового принципу діяльності НГУ.

6. З метою правильного розуміння адміністративно-правових засад діяльності НГУ простежено умови виникнення та основні етапи розвитку в історично-порівняльному аспекті названого військового формування з правоохоронними функціями у період з 1991 по теперішній час. Особливу увагу приділено періоду з 1991-2000 рр., зокрема аналізу правових засад створення та становлення організаційної побудови Республіканської гвардії України, Військ внутрішньої і конвойної охорони, Внутрішніх військ МВС України, як органам-попередникам НГУ.

На основі аналізу положень таких законопроектів, як: «Про Державні сили спеціального призначення», «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України», «Про Республіканську гвардію України», «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України», що були підготовлені Радою національної безпеки і оборони під керівництвом представників НАТО, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (2005 рік), «Про Національну гвардію України» (2008 року), визначені спроби реформування правоохоронної системи та утворення аналогічного військово-правоохоронного формування. Було встановлено, що у період з 2000 по 2014 рр. існували всі необхідні передумови і можливості для трансформації минулої правоохоронної

системи за європейським зразком з метою запровадження нового органу сил внутрішньої безпеки держави.

Наголошено на тому, що суттєва перебудова інститутів правоохоронної системи, у тому числі створення НГУ кардинально нової моделі та її визначення на законодавчому рівні як військового формування з правоохоронними функціями, відбулося після проведення Революції Гідності у 2014 році.

Проведений аналіз положень діючого Закону України «Про Національну гвардію України» дозволив встановити, що НГУ (яке за своєю природою є військовим формуванням, здійснює і правоохоронні, і військові функції) було обумовлено, передусім, державним інтересом – прагненням забезпечити громадський порядок, громадську і державну безпеку, підвищити обмежений потенціал правоохоронних органів у мирний час та ЗС України/сил оборони у воєнний час.

7. Ґрунтовне дослідження основних елементів діяльності НГУ дозволило сформулювати загальну мету управління НГУ; розкрити зміст функцій управління, які реалізуються НГУ, зокрема, загальних функцій (прогнозування, планування, організації, регулювання, координації та контролю) та допоміжних функцій, які обслуговують загальні і спеціальні функції. Визначено функції, які відзначають особливості та здійснюються у процесі службово-бойової та бойової діяльності НГУ (функції, що здійснюються в умовах мирного часу, функцій, які здійснюються НГУ при настанні особливих умов та функцій, які виконуються у разі введення правового режиму воєнного стану). Виокремлено форми управлінської діяльності (правові і неправові) та методи, які НГУ застосовує у процесі здійснення своїх завдань та функцій.

8. Відстоюється точка зору, відповідно до якої НГУ в залежності від певних юридичних фактів одночасно може виступати як суб'єкт реалізації правоохоронних функцій (функцій охорони правопорядку) за умов мирного часу, функцій, що здійснюються при настанні особливих умов у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України та під час введення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, а також військових

функцій, виключно під час запровадження адміністративно-правового режиму воєнного стану на території України.

9. Обґрунтовано позицію про те, що внаслідок настання певних адміністративно-правових режимів змінюється адміністративно-правовий статус НГУ, збільшується обсяг повноважень посадових та службових осіб, коло здійснюваних функцій цим військовим формуванням та відповідно форми службово-бойової діяльності.

З'ясовано, що формами діяльності НГУ є її зовнішні прояви (основні напрямки діяльності, повноваження, права та обов'язки), в процесі реалізації яких можна виокремити коло притаманних ознак, аналіз та поєднання яких дозволяє відмежувати військово-правоохоронну діяльність НГУ від інших видів адміністративної діяльності.

Ретельний аналіз методів діяльності НГУ дозволив визначити їх як сукупність законодавчо встановлених елементів адміністративного впливу (способів, засобів і прийомів), які використовуються НГУ для досягнення цілей, організації виконання покладених на це військове формування завдань та функцій, перш за все, для підтримання публічного порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження (запобігання) можливим правопорушенням та злочинам.

10. Встановлено, що правову основу діяльності НГУ складають нормативно-правові акти, які умовно можна поділити на такі групи: 1) закони України: Закон України «Про Національну гвардію України», «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та ін. (до даної групи відноситься і Конституція України, як основне джерело законодавства нашої держави, та міжнародно-правові акти, які складають частину законодавства України); 2) підзаконні нормативно-правові акти: «Про питання головного органу 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 НГУ).

З'ясовано, що під нормативно-правовим забезпеченням діяльності НГУ слід розуміти сукупність національних та міжнародних нормативно-правових актів, які регламентують порядок організації, управління та здійснення основних функцій і службово-бойових завдань особовим складом НГУ.

11. Доведено, що сучасна система нормативно-правового забезпечення діяльності НГУ потребує певних змін і вдосконалення з метою вирішення існуючих проблем, від яких залежить ефективність функціонування механізму управління НГУ. З цією метою зміст ст. 4 Закону України «Про Національну гвардію України» доцільно закріпити наступним чином: «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».

Враховуючи багатогранність та складність правоохоронної діяльності НГУ, яка безпосередньо пов'язана із застосуванням спеціальних методів, виконанням особливих функцій та завдань, вбачається за доцільне розроблення і закріплення на законодавчому рівні Положення «Про Національну гвардію України» як один із напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності НГУ.

Схематичне зображення зміни адміністративно-правового статусу НГУ представлено у Додатку А до дисертації.

## РОЗДІЛ 2

### НАЦІОНАЛЬНА ГВАРДІЯ УКРАЇНИ: ФУНКЦІОНАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ

#### 2.1. Система суб'єктів управління Національною гвардією України

Ефективність практичної діяльності правоохоронних органів та військових формувань, перш за все, залежить від організованої системи управління, за допомогою якої відбувається координація діяльності таких структур під час здійснення ними відповідних завдань та функцій. НГУ, як військове формування з правоохоронними функціями, до сфери діяльності якої віднесені питання забезпечення саме внутрішньої безпеки та стабільності в державі, перебуває під постійним контролем з боку різних гілок і органів державної влади та недержавних структур. Дослідження структури системи суб'єктів управління НГУ, їх вплив, роль та значення – є предметом розгляду цього підрозділу.

На сторінках юридичної літератури можна зустріти чимало запропонованих провідними вченими-адміністративістами вдалих дефініцій таких термінів, як: «державне управління», «публічне управління».

Так, свого часу, В.Б. Авер'янов термін «державне управління» застосовував щодо виду діяльності держави, що полягає у здійсненні нею владно-організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, потреби функціонування й розвитку яких вимагають дієвого втручання держави шляхом застосування відповідних повноважень. Головне місце серед них, як вказував вчений, посідає окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [62, с. 7].

В.К. Колпаков з цього приводу зазначає, що саме держава в цілому є «суб'єктом управління», а в управлінському процесі держава представлена системою спеціальних, як правило, державних органів, що формуються державою (з волі держави), наділяються державно-владними повноваженнями і здійснюють управлінські функції від її імені [106, с. 7].

Визначення терміну «державне управління» Г.В. Атаманчук розглядає як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави через систему відповідних структур, головним чином державного апарату (державних органів), на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою забезпечення цілісності, суверенітету, безпеки, впорядкованості та розвитку суспільства. Під «суб'єктом державного управління» науковець розуміє сукупність громадян та державних органів, що беруть участь у формуванні та реалізації державно-керуючих впливів. У той же час, у структурі суб'єкта державного управління Г.В. Атаманчук додатково пропонує виокремлювати компоненти (співробітників держапарату) та елементи (статуси, функції, структури, методи, ресурси, повноваження, обов'язки тощо) [64, с. 115, с. 514, с. 521].

Схожої позиції дотримуються Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко та Ю.П. Сурміна, які під поняттям «суб'єкт управління» розуміють систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що надає можливість їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [184, с. 239].

Враховуючи багаторівневу структуру системи суб'єктів управління НГУ, всіх суб'єктів можна класифікувати за трьома групами, а саме: 1) загальнополітичні органи, які формують державну політику у сфері управління НГУ: ВР України; Президент України; Кабінет Міністрів України (не тільки формує державну політику, а ще й виступає органом, який відповідає за її реалізацію); 2) органи, які реалізують політику держави у сфері управління НГУ: МВС України; Міноборони України; Міністерство економічного розвитку та торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку України); місцеві органи виконавчої влади; 3) органи недержавного управління: зокрема громадські об'єднання, благодійні та волонтерські організації тощо.

Зупинимось на характеристиці повноважень названих суб'єктів у сфері управління НГУ.

Повноваження ВР України щодо управління військовою та правоохоронною сферами полягають у виключному праві парламенту приймати відповідні закони.



Аналіз ст. 85 Конституції України дозволяє констатувати, що ВР України формує підстави для управління НГУ. Так, до повноважень ВР України належить: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання ЗС України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій СБУ, ЗС України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також МВС України. Законами України, які приймаються парламентом, визначаються та встановлюються основи національної безпеки, громадський порядок, правовий режим воєнного і надзвичайного стану, Державний бюджет України (ст. 92 Конституції України) [1].

Роль та значення діяльності комітетів ВР України для формування державної політики у військово-правоохоронній сфері полягає у здійсненні й проведенні ними законопроектної роботи, парламентських та комітетських слухань, аналізу практики застосування законодавчих актів, прийнятті рішень, наданні відповідних висновків, рекомендацій, роз'яснень тощо.

У статті 11 Закону України «Про Комітети Верховної Ради України» закріплено основні функції Комітетів ВР України: законопроектну, організаційну та контрольну [185]. До Комітетів ВР України, на які покладено обов'язок щодо реалізації зазначених функцій у сфері діяльності правоохоронних органів, у тому числі і НГУ, варто зарахувати: Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (є головним), Комітет з питань національної безпеки і оборони, Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітет з питань європейської інтеграції та інші.

Відповідно до Постанови ВР України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання», предметом відання головного Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності є організація та діяльність правоохоронних органів, організація охорони громадського порядку та громадської безпеки тощо, а до

предметів відання Комітету з питань національної безпеки і оборони належать питання щодо: а) національної безпеки України; розвитку державної політики у сфері оборони; б) здійснення цивільного, у тому числі парламентського контролю над Воєнною організацією держави; в) військових формувань, утворених відповідно до законів України та ін [185].

Завдяки спільній роботі ВР України з відповідними Комітетами відбувається формування державної політики у різних за напрямками сферах діяльності НГУ, систематично здійснюється аналіз дієвості управлінської організації та проводяться заходи щодо вдосконалення та приведення у відповідність такої роботи в порядку, встановленому Законами України.

Слід відмітити, що саме силами Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності свого часу було обґрунтовано доцільність та рекомендовано парламенту прийняти в цілому проект Закону України «Про Національну гвардію України».

Відмітимо також значення Рахункової палати, яка виступає суб'єктом парламентського контролю щодо використання бюджетних коштів НГУ.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» [186] Рахункова палата від імені ВР України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, яка регулярно інформує парламент про результати своєї роботи. До повноважень Рахункової палати входить здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності щодо: а) здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету; б) виконання державних цільових програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, а також аналізує виконання Державного бюджету України, готує відповідні висновки, пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень та ін [186]. Виконання цих та інших завдань покладається на компетентні структурні підрозділи Рахункової палати. Аналіз та оцінка діяльності НГУ здійснюється Департаментом з питань оборони та правоохоронної діяльності, регулярні звіти якого систематично оприлюднюються на офіційному сайті Рахункової палати.

У висновках підготовлених Рахунковою палатою стосовно виконання бюджету за 2014-2015 роки прослідковується тенденція щодо збільшення розміру запланованих асигнувань загального фонду державного бюджету для МВС України на забезпечення виконання завдань і функцій НГУ. Зокрема зростання видатків на забезпечення діяльності НГУ – на 1 млрд 742, 4 млн. грн з метою проведення невідкладних заходів із забезпечення національної безпеки, антитерористичної операції й інших спеціальних заходів [187, с. 18, с. 25].

Аналіз результатів діяльності Рахункової палати України свідчить про значні контрольні повноваження щодо формування державної політики та ефективного використання державних коштів НГУ.

Провідним суб'єктом, який формує загальні засади державної політики у сфері діяльності НГУ є Президент України, який реалізує свої повноваження шляхом прийняття Указів та Розпоряджень управлінського та стратегічного значення. До таких Указів можна зарахувати: «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік» [73], «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [70], «Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави» [158] та ін.

Президент України, як Голова РНБО, відповідно до ст. 107 Конституції України [1] має право вводити в дію Рішення РНБО своїми Указами. Наприклад, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [68].

Одним із Указів, що має стратегічне значення для НГУ є Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/15 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України», який визначає основи формування державної політики у сфері національної безпеки та напрям розвитку сектору безпеки і оборони. Розвиток НГУ як військового формування з правоохоронними функціями, згідно з п. 4.4. цієї Стратегії має бути спрямований на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної

інфраструктури, участі в охороні і обороні державного кордону України, а також підтримки операцій ЗС України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці та в особливий період [69].

Адміністрація Президента України також опрацьовує пропозиції щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, забезпечує здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови РНБО, контролює реалізацію заходів у цій сфері, а також діяльність ЗС України, інших військових формувань, забезпечує взаємодію Президента України з іншими державними органами тощо [188].

Першу групу суб'єктів управління не можна розглядати без Кабінету Міністрів України, який не лише виступає суб'єктом формування державної політики у військово-правоохоронній сфері, а ще й безпосередньо відповідає за її реалізацію.

У сфері національної безпеки та обороноздатності саме Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями щодо: а) здійснення заходів спрямованих на зміцнення національної безпеки України, розроблення та затвердження державних програм з цих питань; б) забезпечення обороноздатності України, оснащення ЗС України та інших утворених відповідно до закону військових формувань; в) здійснення керівництва єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційної підготовки національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану [189].

До основних завдань Кабінету Міністрів України належить розробка та виконання державних цільових програм. Серед Розпоряджень Кабінету Міністрів України безпосередньо до сфери управління НГУ мають відношення такі Розпорядження, як: «Про схвалення Концепції Державної цільової програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню, та осіб, звільнених з військової служби, на період до 2017 року» [190], «Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та

розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року» [191] та інші.

Важливість нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України для управління НГУ, можна проілюструвати на прикладі Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року, головною метою якої є: створення умов для підвищення рівня функціонування оборонно-промислового комплексу, що дасть змогу задовольнити потреби ЗС України, інших утворених відповідно до законів військових формувань у сучасному озброєнні та військовій техніці; сприяння розвитку цілісної системи оборонно-промислового комплексу на принципах збалансованості відповідно до потреб внутрішнього та зовнішнього ринку тощо [191].

Відповідно до ч. 11 прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» Кабінет Міністрів України зобов'язаний передбачити у державному бюджеті необхідні видатки МВС України, НГУ та іншим органам, які здійснюють оплату закупівлі товарів, робіт і послуг для виконання програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави [192]. На сьогоднішній день фінансування заходів щодо підвищення обороноздатності держави здійснюються невідкладно з метою задоволення інтересів громадян та забезпечення підтримки в належному стані національної безпеки країни.

Компетенція Кабінету Міністрів України дозволяє утворювати, реорганізовувати, ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [1], а також затверджувати у відповідності до законів України відповідні Положення про такі органи [189]. У зв'язку з цим, Кабінет Міністрів України координує та контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які реалізують політику держави у сфері управління НГУ через відповідного Міністра. Між Кабінетом Міністрів України та міністерствами, взаємодія та організація діяльності відбувається за схемами, які встановлені

Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [193].

До системи органів управління НГУ, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, відносяться: МВС України, Міноборони України, Мінекономрозвитку України та інші. Саме через Міністра внутрішніх справ, Міністра оборони України, Міністра економічного розвитку і торгівлі відбувається регламентація окремих видів діяльності НГУ.

Вважаємо за необхідне зупинитися на повноваженнях МВС України, до системи управління якого входить НГУ.

МВС України є головним органом, який забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку тощо [168].

Під час управління діяльністю НГУ МВС України: 1) вживає заходів до забезпечення силами і засобами НГУ під час здійснення нею своїх функцій; 2) організовує та забезпечує високу бойову і мобілізаційну готовність та мобілізацію НГУ; 3) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, ефективне використання сил і засобів НГУ під час проведення антитерористичних операцій; 4) бере участь у проведенні науково-технічних досліджень та розробок із створення нових технічних засобів в інтересах НГУ; 5) організовує і координує роботу з упровадження в практику результатів наукових досліджень та науково-технічних розробок в інтересах НГУ та ін [168].

Виключно до компетенції Міністра внутрішніх справ належать питання щодо нормативного, структурно-організаційного забезпечення НГУ, в тому числі розроблення напрямків взаємодії з іншими правоохоронними структурами. Отже, Міністр внутрішніх справ України:

– утворює, реорганізовує і ліквідує оперативно-територіальні об'єднання НГУ, їх органи військового управління, з'єднання, військові частини і підрозділи, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади НГУ;

– затверджує положення про органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань НГУ, військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні, з'єднання, військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку, підрозділи (загони) спеціального призначення, військові частини оперативного призначення, авіаційні військові частини, військові частини і підрозділи зв'язку, органи і підрозділи забезпечення НГУ;

– затверджує за пропозицією командувача НГУ структуру головного органу військового управління НГУ, територіальних управлінь НГУ, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів НГУ тощо [168].

Звертаємо увагу, що саме Міністр затверджує накази та положення, що безпосередньо стосуються НГУ, підписані командувачем НГУ.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про Національну гвардію України» військово-політичне та адміністративне керівництво НГУ здійснює виключно Міністр внутрішніх справ України. Так, законодавець під військово-політичним керівництвом НГУ розуміє діяльність, яка спрямована на забезпечення реалізації державної політики у сфері діяльності НГУ, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку. У свою чергу, адміністративне керівництво НГУ – це діяльність, яка спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності НГУ, її функціонування та розвиток з метою виконання основних завдань державної політики у сфері її діяльності [3]. Ці терміни вперше почали вживатися у законодавстві з прийняттям у 2014 році Закону України «Про Національну гвардію України», який докорінно змінив уявлення про управлінські можливості Міністра внутрішніх справ та запровадив новий підхід щодо керівництва військово-правоохоронною системою.

Особливе місце в системі центральних органів виконавчої влади відводиться органу військового управління – Міноборони України, у

підпорядкуванні якого перебувають ЗС України. Діяльність цього міністерства пов'язана з формуванням та реалізацією державної політики з питань національної безпеки у війсьній сфері, сфері оборони, військового будівництва та інших сферах [194]. Роль та значення цього міністерства у сфері управління діяльністю НГУ залежить від певних умов.

Законодавцем передбачено, що НГУ під час дії воєнного стану для виконання завдань з оборони держави переходить у підпорядкування Міноборони України. Для реалізації визначених завдань до повноважень цього міністерства законодавством віднесено: 1) організація підготовки та здійснення керівництва НГУ з виконання заходів правового режиму воєнного стану та завдань територіальної оборони, крім військових частин (підрозділів), які здійснюють конвоювання та охорону дипломатичних представництв; 2) узгодження програм розвитку НГУ, щодо виконання окремих функцій з оборони держави; 3) визначення порядку застосування національних стандартів та кодексів усталеної практики для забезпечення потреб НГУ під час її підготовки та залучення до виконання завдань з оборони України; 4) затвердження єдиних вимог та розроблення єдиних для ЗС України та НГУ технічних регламентів у сфері військового озброєння і військової техніки тощо; 5) здійснення інших повноважень у сфері оборони держави, які передбачені законом [3].

Генеральний штаб ЗС України координує і контролює виконання завдань утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, включаючи НГУ. Згідно з Положенням про Генеральний штаб Збройних Сил України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 № 406/2011, на нього покладені такі завдання, як: 1) створення системи управління ЗС України, іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, призначеними для підпорядкування органам військового управління ЗС України в особливий період, та організація її функціонування; 2) доведення до ЗС України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, а в особливий період – і до міністерств та інших центральних органів виконавчої влади наказів і директив Верховного



Головнокомандувача ЗС України з питань оборони, організація їх виконання і здійснення контролю за їх реалізацією тощо [194].

На сьогодні залишається відкритим питання щодо нормативно-правового закріплення форм взаємодії та координації спільних дій Генерального штабу ЗС України, Головного управління НГУ та МВС України під час запровадження надзвичайного або воєнного стану. Такий механізм, на нашу думку, повинен передбачати існування спільних наказів, інструкцій, порядків тощо. В практичній діяльності така взаємодія, звісно, існує, але – на законодавчому рівні – це питання залишається до кінця не врегульованим.

Ще одним центральним органом виконавчої влади, який впливає на стан управління НГУ є Мінекономрозвитку України, який здійснює моніторинг ефективності закупівельної діяльності.

Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель з питань державно-приватного партнерства та оборонного замовлення [195] тощо. Особливості управління та здійснення процесу державних закупівель в оборонному секторі регламентуються чималою кількістю законодавчих актів, зокрема: Законом України «Про державне оборонне замовлення» [196]; Порядком планування, формування, розміщення та коригування державного оборонного замовлення, а також здійснення контролю за його виконанням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 464 «Питання державного оборонного замовлення» [197]; Законом України «Про публічні закупівлі» [198], а також відповідними наказами Мінекономрозвитку України.

За висновками фахівців із Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами, сфера оборонних закупівель є найбільш корумпованим сегментом та призводить до закритих, розпливчастих тендерних процедур і нерационального використання бюджетних коштів у перспективі.

Так, державні замовники з оборонного замовлення можуть здійснювати закупівлю продукції оборонного призначення шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі (ч. 1 ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Як виняток, у разі нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможлиблюють дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом, якщо замовником виступає Міноборони, МВС України, СБУ, НГУ та інші органи, застосовується переговорна процедура закупівлі за рішенням замовника щодо кожної процедури [198].

На думку укладачів «Збірника прикладів позитивного досвіду з питань виховання доброчесності та боротьби з корупцією в оборонному секторі», посилення на «крайню необхідність» і «терміновість» забезпечення окремих оперативних та інших оборонних потреб дозволяє застосовувати спрощені процедури закупівлі необхідного майна та обладнання, або навіть здійснювати закупівлі в обхід існуючих правил, наприклад, без проведення відкритих тендерів, тобто з порушенням основних принципів прозорості та чесної конкуренції. Необхідність забезпечення термінових потреб, особливо у випадках, коли при цьому також має місце і посилення на необхідність дотримання секретності, створює надзвичайно сприятливі умови для прийняття непрозорих одноосібних рішень, а отже є чинниками виникнення корупції [37, с. 6].

Для уникнення можливих корупційних схем та порушень законодавства у сфері державних закупівель з боку НГУ, Мінекономрозвитку України шляхом систематичного спостереження проводяться заходи моніторингу на всіх стадіях процедури державної закупівлі.

Суб'єктами управління НГУ виступають також і місцеві органи виконавчої влади, це, зокрема, місцеві державні адміністрації, діяльність яких регламентується Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [176].

Так, до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань, які мають безпосереднє відношення до виконання НГУ покладених на неї військово-правоохоронних завдань, зокрема: забезпечення законності, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, оборонна робота, мобілізаційна підготовка [176] та ін.

Для виконання названих завдань, на місцеві державні адміністрації покладено: 1) здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 2) забезпечення своєчасного інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗС України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки тощо; 3) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗС України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки [176] та ін.

Наприклад, у Харківській обласній державній адміністрації діє Департамент оборонної, мобілізаційної роботи та взаємодії з правоохоронними органами, Положення про який затверджене Розпорядженням Голови Харківської обласної державної адміністрації від 14.10.2014 № 552, який: 1) взаємодіє у межах компетенції з органами військового управління, митними органами, підрозділами ДПСУ, ЗС України та інших військових формувань, які розташовані на території області; з правоохоронними органами та іншими органами державної влади, до компетенції яких належить реалізація державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; 2) організовує виконання завдань територіальної оборони; 3) організовує роботу, пов'язану з визначенням можливості задоволення потреб ЗС України, інших військових формувань, національної економіки та забезпечення життєдіяльності населення в особливий період [177] тощо.

Органи місцевого самоврядування також наділені повноваженнями щодо управління НГУ. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]. Так, органи місцевого самоврядування мають повноваження, як у галузі оборонної роботи, так і повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Це, зокрема, такі: здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення; погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗС України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки, в тому числі визначення територій, на яких можуть проводитися такі потенційно небезпечні заходи (віднесено до делегованих повноважень) [178].

Слід зазначити, що у структурі органів місцевого самоврядування утворені Департаменти, які діють у відповідних управлінських сферах. Так, наприклад, у Харківській міській раді питаннями щодо реалізації державної політики у сфері громадської безпеки, оборонної і мобілізаційної роботи, здійснення на території міста Харкова заходів, пов'язаних з територіальною обороною та цивільним захистом в умовах мирного часу та особливого періоду, займається Департамент по взаємодії з правоохоронними органами та цивільного захисту Харківської міської ради [199].

Останньою, не менш важливою групою суб'єктів, які мають відношення на управлінську діяльність НГУ, є органи недержавного управління. Створення та залучення в процесі управління недержавних структур сприяє налагодженню взаємодії з громадськістю, врахуванню громадської думки та контролю під час реалізації основних повноважень НГУ. Розвиток у напрямку імплементації європейського законодавства формує нові підходи до організації взаємовідносин з громадськістю у формі діалогу з суб'єктами сектору безпеки і оборони.

Сьогодні, на жаль, консультативно-дорадчого органу (Громадської ради) чи відповідної громадської організації при НГУ не утворено [200, с. 63]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі

громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та Типового положення про Громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів АРК, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м.м. Києві та Севастополі державній адміністрації [201], Громадська рада може утворюватися при відповідному міністерстві, або центральному органі виконавчої влади. У зв'язку з тим, що НГУ входить до системи МВС України, то і питання, які виносяться на розгляд Громадської ради при МВС України повинні охоплювати і діяльність НГУ. У діючій редакції Положення про Громадську раду при МВС України, затвердженої Наказом МВС від 04.12.2015 № 1543 [202], будь-якого посилання про участь Громадської ради МВС щодо сприяння діяльності військового формування з правоохоронними функціями немає. Вивчення громадської думки з питань діяльності НГУ здійснюється через:

- телефон довіри (для цілодобової фіксації інформації, що надходить від громадян);
- звернення громадян (в порядку встановленому Законом України «Про звернення громадян»);
- особистий прийом громадян керівництвом НГУ, тощо.

Безумовно, вивчення громадської думки за допомогою таких засобів, стосуються окремих, індивідуальних питань, які не здатні впливати на формування державної політики. Такий стан, обумовлює нагальну потребу в існуванні Громадської ради при НГУ, яка, на нашу думку, повинна бути утворена при Головному управлінні НГУ (Додаток В).

Проаналізувавши особливості та правові засади діяльності суб'єктів управління НГУ, можна зробити висновок, що ця система є складною та розгалуженою, включає державні й недержавні утворення, які впливають як на формування, так і реалізацію державної політики у сфері управління НГУ [202]. Провідне місце в цій системі належить МВС України, як органу до системи управління якого безпосередньо входить це специфічне військове формування з правоохоронними функціями.

Першочерговою, на нашу думку, є проблема встановлення та підтримання цілісності, доброчесності і прозорості процесу державних закупівель здійснюваних НГУ. Державні закупівлі створюють сприятливі умови для виникнення корупції, що, в свою чергу, ставить під загрозу ефективність та боєздатність органів сектору безпеки і оборони, підриває рівень довіри громадянського суспільства та міжнародних партнерів до військової організації держави.

Враховуючи стандарти НАТО, позитивний досвід щодо зниження корупції у військово-правоохоронній сферах окремих країн та роль громадянського суспільства і ЗМІ, які виконують важливу функцію цивільного контролю та моніторингу закупівельної діяльності, в довгостроковій перспективі сектор безпеки і оборони повністю трансформується та буде відповідати стандартам встановленим для країн-членів європейської спільноти.

Надзвичайно актуальною, враховуючи широке коло суб'єктів, з якими співпрацює НГУ, є проблема легального визначення форм та методів взаємодії між такими органами. Особливу увагу необхідно приділити розробленню системи нормативно-правових актів, які б регламентували та координували спільну діяльність військового формування з іншими суб'єктами сектору безпеки під час кризових ситуацій та запровадження правових режимів воєнного чи надзвичайного стану [204, с. 131].

З метою здійснення ефективного та належного управління потрібно вирішити проблему участі недержавних суб'єктів у життєдіяльності НГУ – або через діяльність відповідної громадської організації, або через створення Громадської ради при НГУ.

Підводячи підсумок вищенаведеному, під *«системою суб'єктів управління Національною гвардією України»* будемо розуміти сукупність суб'єктів державного і недержавного управління, дії яких спрямовані на впорядкування практичної діяльності НГУ з метою досягнення загальної мети – ефективного військового будівництва та національної безпеки країни.

## **2.2. Головний орган військового управління Національної гвардії України як провідний суб'єкт системи управління Національної гвардії України**

НГУ займає особливе місце в структурі МВС України завдяки покладеним та виконуваних нею завдань та функцій. Як зазначалось у попередньому підрозділі роботи, саме Міністр внутрішніх справ України, в межах наданих повноважень здійснює заходи, які спрямовані на структурно-організаційне впорядкування цього військово-правоохоронного формування. Розгляд внутрішньої будови Головного органу військового управління НГУ, структури оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів тощо, допоможе сформувати певні уявлення про організацію діяльності НГУ та розкрити зміст управлінських процесів, що відбуваються всередині цієї військово-правоохоронної системи.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну гвардію України» до складу НГУ входять: 1) Головний орган військового управління НГУ; 2) оперативно-територіальні об'єднання НГУ; 3) з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, заклади охорони здоров'я та установи, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань НГУ [3]. Запропонована законодавцем структура управління свідчить про те, що НГУ реалізує свої повноваження як через Головний орган військового управління, так і через свої оперативно-територіальні об'єднання та інші допоміжні військові органи.

Структуру Головного органу військового управління НГУ можна представити наступним чином: 1) Головне управління НГУ, що виступає головним органом військового управління; 2) командування Головного управління НГУ (включає командувача НГУ, першого заступника, чотирьох заступників та інших керівників, що очолюють відповідні служби та відділи); 3) військова рада як постійно діючий колегіальний дорадчий орган; 4) логістика, штаб, відповідні відділи, служби, самостійні структурні підрозділи апарату командувача Головного управління НГУ.

Важливе місце в системі військового управління НГУ займає Головне управління НГУ (Додаток Г). Відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України від 08.05.2014 № 445 «Про реорганізацію внутрішніх військ МВС України» [36, с. 8], Головне управління внутрішніх військ МВС України припинило свою діяльність у зв'язку зі створенням Головного управління НГУ [204].

Нинішній стан справ свідчить про те, що Головне управління НГУ під час виконання своїх повноважень керується Положенням, затвердженим Указом Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 «Про питання Головного органу військового управління Національної гвардії України» [67], яким визначаються основні завдання цього органу, серед яких варто виділити наступні: 1) участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності НГУ; 2) організація виконання покладених на НГУ завдань та основних функцій; 3) планування застосування оперативно-територіальних об'єднань НГУ, їх органів військового управління, якими є територіальні управління НГУ, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань НГУ; 4) забезпечення безпосереднього військового керівництва територіальними управліннями НГУ, з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами, вищими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, установами та закладами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань НГУ [67].

Відповідно до наведених завдань, Головний орган військового управління НГУ узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції НГУ, розроблює пропозиції щодо вдосконалення законодавства, подає в установленому порядку на розгляд Міністрові внутрішніх справ України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань діяльності НГУ. Також до його компетенції належить здійснення заходів щодо запровадження правового режиму надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях та здійснення в установленому порядку заходів щодо



приведення НГУ у вищі ступені бойової готовності, переведення її на штати воєнного часу. При цьому, саме силами Головного органу військового управління НГУ забезпечується організація заходів та вирішення питань щодо міжнародного співробітництва та участі НГУ у міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки тощо [67].

Начальником Головного управління НГУ є командувач НГУ, який має першого заступника та чотирьох заступників, що належать до вищого командування НГУ [3], які в сукупності і формують командування Головного управління НГУ. Особливістю осіб, які належать до командування НГУ є те, що всі вони є військовослужбовцями. Хоча зазначена вимога закріплена лише для зайняття посади командувача НГУ (ч. 8 Положення), на практиці, перший заступник командувача НГУ та його чотири заступники є військовослужбовцями вищого начальницького складу.

Стаття 7 Закону України «Про Національну гвардію України» визначає, що командувач НГУ призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняється з посади Президентом України. Перший заступник та заступники командувача НГУ призначаються на посади за поданням командувача НГУ та звільняються з посад Президентом України [3].

Одразу відмітимо, що у Положенні «Про питання Головного органу військового управління Національної гвардії України» порядок призначення та звільнення з посади командувача НГУ та його заступників суттєво відрізняється. Так, відповідно до ч. 8 названого Положення, командувач НГУ призначається на посаду і звільняється з посади ВР України за поданням Президента України, а пропозицію Президентіві України стосовно кандидатури на посаду командувача НГУ вносить Міністр внутрішніх справ України. Перший заступник та заступники командувача НГУ призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням командувача НГУ та додатково погоджуються із Міністром внутрішніх справ України [67].

Наведена юридична колізія, що виникає між цими двома нормативно-правовими актами, безумовно, вирішується на користь Закону України «Про Національну гвардію України». Проте, вдосконалення законодавства у сфері управління НГУ, зокрема більш чітко визначення повноважень відповідних суб'єктів, є, на нашу думку, першим кроком на шляху недопущення та подолання можливих колізій правового регулювання у майбутньому.

Поряд із цим, для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Головного органу військового управління НГУ, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку, в Головному органі військового управління НГУ утворюється постійно діючий колегіальний орган – військова рада, головою якого є командувач НГУ. До складу військової ради за посадою входять перший заступник та заступники командувача НГУ, в тому числі, представники МВС України, визначені Міністром внутрішніх справ України. Крім цього, за рішенням командувача НГУ до її складу можуть входити й інші посадові особи НГУ [67].

До структури Головного органу військового управління НГУ, окрім військової ради, входять й інші структурні підрозділи, такі, як: логістика, штаб, інші управління і служби та самостійні структурні підрозділи, що входять до апарату командувача НГУ.

Логістика Головного управління НГУ – це підрозділ, який вирішує питання щодо матеріально-технічного забезпечення НГУ, управління, планування, використання озброєння та інших засобів оборони, а також контролює їх зберігання, використання та списання. Підпорядковується вказаний підрозділ заступникові командувача НГУ з тилу (начальнику логістики).

У складі логістики функціонують управління з тилу, управління з автомобільної та бронетанкової техніки, управління з розквартирування та капітального будівництва та інші відділи, які зараховують до себе відповідні служби: відділ матеріального забезпечення (до складу входить продовольча та речова служба) і відділ озброєння (до складу входить служба організації реалізації

надлишкового військового майна та служба організації утилізації надлишкового військового майна) тощо (Додаток Г).

Так наприклад, до компетенції відділу матеріального забезпечення слід віднести: 1) підтримання постійної бойової та мобілізаційної готовності з'єднань та військових частин НГУ; 2) своєчасне та повне забезпечення управлінь територіальних командувань, з'єднань, військових частин, навчальних закладів і установ НГУ матеріальними засобами за номенклатурою продовольчої та речової служби; 3) організація утримання, експлуатації, технічного обслуговування і ремонту технічних засобів та майна продовольчої та речової служби в управліннях територіальних командувань, з'єднаннях, військових частинах, навчальних закладах і установах НГУ; 4) координація і здійснення контролю за правильними, економними, доцільними витратами матеріальних засобів продовольчої та речової служб [206].

Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14.09.2015 № 1118 затверджено Положення про продовольче забезпечення НГУ в мирний час, нормами якого чітко регламентовано порядок продовольчого забезпечення оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів) продовольством, фуражем, технікою, майном продовольчої служби у мирний час.

Відповідно до ч. ч. 4, 5 вищенаведеного Положення, відділ продовольчого забезпечення Головного управління НГУ: 1) організує своєчасне та повне забезпечення військових частин НГУ продовольством, технікою та майном; 2) визначає потреби НГУ в продовольстві, техніці та майні, необхідних для повного та своєчасного забезпечення особового складу НГУ; 3) приймає участь у складанні проекту бюджетного запиту НГУ на бюджетний рік; 4) здійснює розподіл запасів продовольства, техніки та майна між військовими частинами НГУ [207].

Відповідно до Положення про службу озброєння Національної гвардії України, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 03.06.2015 № 643, централізоване забезпечення військових частин НГУ

озброєнням і боєприпасами, в тому числі, їх розподіл між військовими частинами здійснюється відповідним підрозділом Головного управління НГУ та МВС України [173]. З цією метою було утворено відділ озброєння у структурі Головного управління НГУ, до основних завдань якого варто зарахувати: 1) підтримання бойової та мобілізаційної готовності з'єднань та військових частин НГУ. Своєчасне, повне і безперервне забезпечення їх озброєнням, боєприпасами, засобами індивідуального бронезахисту та активної оборони; 2) організація отримання озброєння, боєприпасів, засобів індивідуального бронезахисту та активної оборони від промислових підприємств, арсеналів та баз, їх накопичення, зберігання та правильне ешелонування в з'єднаннях та військових частинах НГУ. Здійснення контролю за їх збереженням, використанням та списанням; 3) здійснення організаційних та практичних заходів з питань реалізації та утилізації надлишкового військового майна НГУ тощо [208].

Штаб Головного управління НГУ – це орган військового управління, який виступає одним із провідних структурних підрозділів, до компетенції якого входить управління особовим складом у мирний час, особливий період та під час запровадження правового режиму надзвичайного або воєнного стану. Перший заступник командувача НГУ (начальник штабу) очолює та координує діяльність цього підрозділу.

В структурі штабу Головного управління НГУ можна виокремити: відділи, служби, управління зв'язку і інформатизації та оперативне управління (у складі останнього утворюються відокремлені відділи та служби) (Додаток Г).

Схема відділів має наступний вигляд: відділ служби військ, в якому функціонує служба автоматизованого збору, узагальнення інформації, військово-оркестрова служба; організаційно-штатний відділ, в якому функціонує служба обліку особового складу; відділ оперативно-чергової служби. Для прикладу наведемо завдання відділу служби військ та організаційно-штатного відділу. Так, основним завданням відділу служби військ є організація внутрішньої, вартової служб, виконання гарнізонних заходів, контроль за виконанням основних положень статутів ЗС України тощо. Серед основних завдань організаційно-

штатного відділу варто виокремити: вдосконалення організаційно-штатної структури НГУ, дотримання штатної дисципліни, ведення обліку особового складу [209].

У штабі Головного управління НГУ функціонують наступні служби: інженерна служба; служба розвідки та протидії тероризму; кінологічна служба; топографічна служба та ін. Всі перелічені служби наділені виключною компетенцією для вирішення, тих чи інших, завдань.

Наприклад, відповідно до Інструкції з організації службової кінології в Національній гвардії України, затвердженої Наказом МВС України від 05.08.2014 № 772, кінологічна служба НГУ складається Інструкції з організації службової кінології з кінологічної служби штабу Головного управління НГУ (очолює начальник кінологічної служби штабу Головного управління НГУ), кінологічних служб штабу територіальних управлінь НГУ, кінологічних служб штабу з'єднань та військових частин, кінологічних груп, відділень, взводів, рот та навчального батальйону в навчальному центрі НГУ [174]. Вона є службою бойового забезпечення і призначена для організації і методичного забезпечення, ефективного використання службових собак в охороні громадського порядку, конвоюванні заарештованих та засуджених, в охороні та обороні важливих державних об'єктів, матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України [210].

Зовсім іншим напрямком діяльності займається служба розвідки та протидії тероризму, основним завданням якої є організація розвідки, управління її силами і засобами при підготовці та в ході виконання службово-бойових завдань [211].

У структурі штабу Головного управління НГУ функціонує також і оперативне управління, компетенція, структура та основні завдання якого більш детально будуть розглянуті у наступному розділі роботи.

Інші управління та служби Головного управління НГУ, залежно від напрямку, в якому вони діють, знаходяться у підпорядкуванні заступника командувача НГУ, заступника командувача НГУ по роботі з особовим складом та заступника командувача НГУ з громадської безпеки (Додаток Д).

Так, заступник командувача НГУ по роботі з особовим складом очолює управління по роботі з особовим складом, до складу якого входить відділ морально-психологічного забезпечення та профілактики правопорушень (включає службу аналізу військової дисципліни та правопорядку і психологічну службу), відділ гуманітарного забезпечення (включає службу військово-соціальної роботи, культурно-просвітницької роботи та військового духовенства (капеланська служба), а також іміджеві-видавничий центр НГУ) [36, с. 82].

Під керівництвом заступника командувача НГУ з громадської безпеки перебуває управління з громадської безпеки та управління з конвоювання. В свою чергу, у підпорядкуванні заступника командувача НГУ знаходиться управління авіації, управління бойової та спеціальної підготовки, служба охорони праці та служба пожежної безпеки.

Під керівництвом заступника командувача НГУ знаходиться управління бойової та спеціальної підготовки, до складу якого входить: відділ планування та аналітичної роботи (включає службу функціонування навчальних центрів (полігонів) та службу військової освіти та наукової роботи); відділ підготовки військ (включає службу підготовки фахівців окремих категорій), а також відділ фізичної підготовки і спорту (включає службу фізичної підготовки).

До основних завдань управління бойової та спеціальної підготовки належать: організація командирської, бойової та спеціальної фізичної підготовки та спорту, військової освіти та наукової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог наказів, програм, розпоряджень, інших нормативних документів управліннями, відділами та службами Головного управління НГУ, територіальними управліннями, з'єднаннями та військовими частинами їх начальниками та особовим складом під час виконання покладених на них завдань та функціональних обов'язків тощо [212].

Привертає на себе увагу і структурний підрозділ Головного управління НГУ, що виконує функції головного підрозділу охорони праці – служба охорони праці, яка наділена компетенцією щодо взаємодії з іншими управліннями,

окремими відділами та службами Головного управління НГУ, відділом державного нагляду за охороною праці МВС України, санітарно епідеміологічною службою МВС України тощо. Службу очолює начальник служби, який безпосередньо підпорядкований заступнику командувача НГУ. До завдань цього підрозділу можна зарахувати: проведення організаційно-методичної роботи щодо реалізації державної політики в галузі охорони; здійснення внутрішньовідомчого контролю за додержанням у військових частинах НГУ законодавчих, державних та нормативних актів з охорони праці [213].

Структуру Головного управління НГУ також складають самостійні структурні підрозділи, що входять до апарату командувача НГУ, і які очолюють відповідні начальники (заступник керівника апарату, начальник служби (радник командувача з питань міжнародної діяльності), головний спеціаліст (радник командувача по роботі з ветеранами) та ін.) та входять до апарату командувача НГУ. Варто виокремити деякі з них: управління (до складу входить управління кадрової роботи, управління міжнародного співробітництва, управління спеціальних операцій, фінансово-економічне, юридичне та військово-медичне управління НГУ тощо), відділи (до складу входить відділ документального забезпечення і контролю, відділ внутрішнього аудиту, відділ адміністративно-аналітичної та правової роботи та режимно-секретний відділ), а також прес-служба командувача НГУ (Додаток Д).

Розглянемо функції вищенаведених підрозділів.

Військово-медичне управління включає лікувально-профілактичний відділ та відділ організаційно-планової роботи та медичного забезпечення. Діяльність цього управління направлена на забезпечення всебічного розвитку системи медичного забезпечення та матеріально-технічної бази лікувально-профілактичних закладів (госпіталі, медичні центри НГУ, об'єднані медичні пункти тощо); розвитку професійного спрямування з охорони здоров'я особового складу НГУ; забезпечення особового складу НГУ усіма видами медичної допомоги та підвищення ефективності використання медичних ресурсів [214].

Режимно-секретний відділ, як структурний елемент Головного управління НГУ, відповідає за недопущення необґрунтованого допуску та доступу осіб до секретної інформації; за запобігання розголошенню секретної інформації, випадкам втрат матеріальних носіїв, заволодінню секретною інформацією іноземними державами, іноземними юридичними особами тощо, яким не надано доступу до неї; за виявлення та закриття каналів просочення секретної інформації в процесі діяльності Головного управління НГУ; за здійснення контролю за станом режиму секретності в Головному управлінні НГУ та в управліннях територіальних командувань, Національній академії НГУ, з'єднаннях, військових частинах та ін [215].

Помітним є факт того, що призначення на посаду начальника режимно-секретного відділу та його заступника погоджується з МВС України та СБУ. До складу режимно-секретного відділу входять: підрозділ режиму, технічного захисту інформації та діловодства.

Слід підкреслити, що важливе місце в структурі Головного управління НГУ також займають міжнародне, юридичне, фінансово-економічне управління, спеціально утворені комісії, що призначені для вирішення різноманітних питань (комісія з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, житлово-побутова комісія тощо), а також прес-служба командувача НГУ.

Майбутній розвиток та вдосконалення структури і складу Головного органу військового управління НГУ повинно бути здійснено у напрямку наближення його організаційно-штатної структури до найбільш оптимального стану сумісності з органами військового управління інших складових сектору безпеки і оборони та аналогічними органами військового управління відповідних військових формувань держав-членів НАТО та ЄС. Передбачається перехід до стандартів НАТО в усіх сферах військової діяльності НГУ (J, G та S-структура) [89, с. 150].

Структура J є стратегічним рівнем військового управління Силами оборони держави структура G – оперативним рівнем (Головне управління НГУ,



оперативно-територіальні об'єднання НГУ) та структура S є тактичним рівнем (військові частини НГУ).

Структура J-штабу – типова для органу військового управління збройних сил НАТО і включає дев'ять управлінь: кадрів (J1), розвідувальне (J2), оперативне і бойової підготовки (J3), тилового забезпечення (J4), перспективного планування (J5), зв'язку та інформаційних систем (J6), організації бойової підготовки і навчань (J7), бюджетно-фінансове (J8) і військово-цивільного співробітництва (J9). Управління J3 і J7, а також J5 і J9 у мирний час є суміщеними.

Управління штабу функціонально розділяються на оперативні (J2, J3, J5, J7, J9) і забезпечення (J1, J4, J6, J8), з яких перші п'ять безпосередньо підпорядковані заступнику начальника штабу з оперативних питань, решта – заступнику начальника штабу з питань забезпечення.

Таким чином, управління, координація та взаємодія, при виконанні покладених на НГУ завдань, в умовах воєнного стану між структурами повинно проходити за схемою  $J \rightarrow G \rightarrow S$  [89, с. 151].

На початку цього підрозділу нами було зазначено, що НГУ реалізує свої завдання і через свої оперативно-територіальні об'єднання, повноваження яких визначаються Наказом МВС України від 16.07.2014 № 681 «Про затвердження Положення про орган військового управління оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України» [171].

Отже, органом військового управління оперативно-територіального об'єднання є відповідне територіальне управління НГУ. Реалії сьогодення свідчать про те, що на території України діють шість оперативно-територіальних об'єднань (західне, північне, південне, центральне, східне та оперативно-територіальне об'єднання Крим), які забезпечують керівництво службово-бойовою, адміністративною-господарською, фінансовою та повсякденною діяльністю з'єднань, військових частин і підрозділів, що входять до їх складу. Структуру всіх перелічених територіальних управлінь НГУ і затверджує Міністр внутрішніх справ України за пропозицією командувача НГУ (Додаток Г).

Додатково зазначимо, що у кожному оперативно-територіальному об'єднанні можуть функціонувати: окремі бригади (батальйони, полки) НГУ (7-й окремий батальйон (військова частина 3047); полки і бригади оперативного призначення НГУ (8-й полк оперативного призначення, колишній «Ягуар» (військова частина 3028), 9-й полк оперативного призначення, колишній «Гепард» (військова частина 3029); окремі бригади (батальйони, полки) охорони громадського порядку (16-й полк охорони громадського порядку НГУ (військова частина 3036); полки охорони особливо важливих державних об'єктів (4-й полк НГУ (військова частина 3024) та інші, які утворюють його внутрішню структуру. Крім цього, територіальні управління НГУ взаємодіють з іншими органами охорони правопорядку, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами прокуратури і мають право в установленому законом порядку одержувати від них документи та матеріали, необхідні для виконання покладених завдань.

Безпосереднє керівництво відповідним територіальним управлінням НГУ здійснює начальник, який призначається та звільняється з посади командувачем НГУ за погодженням з Президентом України. Начальник територіального управління НГУ в межах своєї компетенції виконує чимало обов'язків, серед яких варто навести: 1) контроль за виконанням заходів щодо підготовки територіального управління НГУ, підпорядкованих з'єднань, військових частин і підрозділів, підтриманням їх у постійній бойовій та мобілізаційній готовності тощо; 2) надання командувачу НГУ пропозицій щодо внесення змін до загальної структури та чисельності територіального управління НГУ, з'єднань, військових частин і підрозділів оперативно-територіального об'єднання; 3) організація і контроль за проведенням заходів міжнародного співробітництва, які проводяться на території підпорядкованих з'єднань, військових частин і підрозділів та інші [171].

Накази та розпорядження начальника територіального управління НГУ є обов'язковими для виконання його заступниками, військовослужбовцями, працівниками, резервістами тощо. Крім цього, він користується дисциплінарними

правами командира дивізії. Саме у підпорядкуванні начальника територіального управління НГУ перебувають військові частини і підрозділи, що входять до складу відповідного оперативно-територіального об'єднання, керівництво якими здійснює командир (прямий начальник особового складу військової частини).

Командира військової частини, разом з його заступниками, призначає та звільняє з посади командувач НГУ. Внутрішню структуру військової частини складається з апарату управління (командування) військової частини (командира та його заступників), штабу, груп та відповідних служб тощо. У складі військових частин можуть додатково функціонувати бригади, полки, окремі батальйони тощо.

На прикладі Східного оперативно-територіального об'єднання НГУ коротко розглянемо його організаційну структуру. За даними, розміщеними на офіційному сайті Міністерства юстиції України, Східне оперативно-територіальне управління НГУ є правонаступником управління Східного територіального командування внутрішніх військ МВС України [216]. До зони територіального командування Східного оперативно-територіального управління НГУ належать: Сумська, Харківська, Донецька та Луганська області.

У складі Східного оперативно-територіального об'єднання НГУ функціонують:

- Східне територіальне управління НГУ (військова частина 2240, м. Харків);
- 3-я бригада оперативного призначення (військова частина 3017, м. Харків);
- 5-я окрема Слобожанська бригада (військова частина 3005, м. Харків), яка підпорядкована 11-му окремому батальйону НГУ (військова частина 3051, м. Суми);
- 15-й полк НГУ (військова частина 3035, м. Слов'янськ);
- 17-й окремий батальйон охорони громадського порядку НГУ (військова частина 3057, м. Маріуполь);

- лінійний підрозділ спецпризначення «Азов», що входить до складу військової частини 3057;
- підрозділи Східного територіального управління НГУ військової частини 2240 [217].

Що стосується інших оперативно-територіальних об'єднань, можемо зазначити, що вони мають подібну організаційну структуру.

Важливе місце в структурі НГУ займають з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, заклади охорони здоров'я та установи, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань НГУ. У межах цього дисертаційного дослідження пропонуємо розділити їх на 3 групи: 1) навчальні заклади НГУ; 2) частини прямого підпорядкування НГУ (окремі батальйони, бази, полки та бригади); 3) органи і підрозділи забезпечення, бази, заклади, установи НГУ. Одразу відмітимо їх відокремлений та незалежний статус на відміну від інших оперативно-територіальних об'єднань НГУ, їх повний контроль з боку командувача НГУ.

Навчальні заклади, факультети, а також навчальні центри при НГУ були створені з метою підготовки фахівців та офіцерських кадрів для служби у лавах НГУ. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про Національну гвардію України» підготовка рядового, сержантського і старшинського складу проводиться у відповідних навчальних військових частинах (центрах) НГУ, а також на договірних засадах у навчальних частинах ЗС України чи правоохоронних органів спеціального призначення та навчальних закладах системи МВС України [3].

Так, у структурі навчальних закладів НГУ можна виокремити: навчальний центр (військову частину 3007 у Львівській області; навчальний центр у с. Верхня Писарівка Харківської області; навчальний центр у с. Нові Петрівці Київської області; навчальний центр Північного оперативно-територіального об'єднання «Старе» Київської області; факультет № 2 – підготовки фахівців для Національної гвардії України навчально-наукового інституту № 3 Національної академії внутрішніх справ (м. Київ); Національна академія Національної гвардії

України (м. Харків). Для потреб навчального процесу були також утворені три окремі батальйони забезпечення навчального процесу – військові частини № 3070 с. Старе Київська область; № 3071 с. Малинівка, Харківська область; № 3072 смт. Лисець, Івано-Франківська область [36, с. 51-53, с. 79].

Національна академія Національної гвардії України є державним вищим військовим навчальним закладом четвертого рівня акредитації, який забезпечує підготовку офіцерських кадрів командних, тилових, технічних і гуманітарних спеціальностей тактичного і оперативно-тактичного рівнів та поширює військову науку завдяки постійно діючій докторантурі і ад'юнктури, а також науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ. Необхідно відмітити, що безпосереднє управління діяльністю академії здійснює начальник, який діє на засадах єдиначальності, призначається на посаду та звільняється з посади командувачем НГУ [218].

Діяльність академії регламентована статутом, положеннями якого визначаються: права та обов'язки МВС України, який здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво; права та обов'язки Головного управління НГУ, у безпосередньому підпорядкуванні якого знаходиться академія; обсяг цивільної правоздатності академії; порядок утворення, діяльності та повноваження органів управління академією, права та обов'язки керівника та ін.

Навчальний процес Національної академії Національної гвардії України доповнює навчальний центр у с. Верхня Писарівка Харківської області, унікальність якого полягає в можливості практичного відпрацювання повсякденних та екстремальних завдань, які виконують підрозділи спеціального призначення, що дозволяє готувати майбутніх військовослужбовців для служби в НГУ [219].

Окрім навчальних закладів у структурі НГУ функціонують частини прямого підпорядкування (окремі батальйони, бази, полки та бригади). Їх засновником може виступати як МВС України, так і Головне управління НГУ.

До військових частин прямого підпорядкування належать: гвардійська авіаційна база (військова частина 2269); об'єднаний вузол зв'язку НГУ (військова

частина 3077); 2-й полк НГУ (військова частина 3022); 4-й полк НГУ (військова частина 3024); 22-а окрема бригада з охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав НГУ (військова частина 2260); 1-й окремий батальйон НГУ (військова частина 3041); 2-й окремий батальйон НГУ (військова частина 3042) та ін [220].

Особливості функціонування та організація таких частин регламентуються Положенням про об'єднаний вузол зв'язку Національної гвардії України, затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27.03.2015 № 339 [221]; Положенням про авіаційні військові частини Національної гвардії України, затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30.09.2014 № 1008 [172]; Положенням про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України, затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.07.2014 № 713 [92]; Положенням про організацію та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами Національної гвардії України», затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 02.02.2016 № 74 [222].

Особливістю органів і підрозділів забезпечення, баз, закладів та установ НГУ є те, що вони виконують допоміжну, організаційну функцію, забезпечуючи практичну діяльність НГУ.

Для прикладу, можемо навести такі органи забезпечення НГУ, як: центральна база забезпечення Головного управління НГУ (військова частина 3078); центральна база зберігання зброї та боєприпасів НГУ (військова частина 2276); база виробничо-технологічної комплектації НГУ; центральний архівний відділ НГУ; військовий госпіталь НГУ (військова частина 3080); медичний реабілітаційний центр «Тополя», «Нові Санжари», «Майнаки» НГУ та інші.

Діяльність вищенаведених органів і підрозділів регламентована нормативними актами МВС України, зокрема: Положенням про військовий госпіталь Національної

гвардії України (військова частина 3080), затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29.07.2015 № 916 [223]; Наказом МВС України від 29.07.2015 № 916 «Про деякі питання медичного забезпечення Національної гвардії України», Положенням про Медичний реабілітаційний центр «Тополя» Національної гвардії України, Положенням про Медичний центр «Нові Санжари» Національної гвардії України» [224] та ін.

Враховуючи доволі складну внутрішню структуру управління в НГУ, яка існує на даному етапі розвитку цього військово-правоохоронного формування, відзначимо, що інформація про внутрішню будову, відповідні структурні підрозділи, військові частини, їх компетенцію і територіальне розташування НГУ, на жаль, знаходиться у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили. Суттєвим кроком для впорядкування та зосередження інформації про діяльність НГУ має стати вдосконалення вже існуючого інтернет-ресурсу та запровадження моделі «електронного урядування».

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» електронним урядуванням вважається форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [225]. Повністю погоджуємось з думкою Т.Є. Кагановської про те, що на сьогодні в Україні створено деякі організаційні передумови для запровадження дієвої системи електронного урядування. Як форма державного управління, ефективним електронне урядування стане в нашій державі тоді, коли будуть вирішені найбільш важливі проблеми реалізації цього процесу [226, с. 181].

Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» передбачено порядок та закріплено обов'язок органів

виконавчої влади оприлюднювати через Інтернет інформацію про їх організацію, структуру, керівництво, основні функції та іншу діяльність [112].

Відзначимо з позитивного боку існування у мережі Інтернет офіційного сайту НГУ, який містить наступні розділи: 1) розділ щодо благодійної допомоги з відповідними реквізитами для здійснення відрахувань; 2) розділ з інформацією про державні закупівлі; 3) розділ з правилами прийому, проходження служби за контрактом та звільнення в запас; 4) розділ з інформацією, необхідною для звернення громадян до НГУ; 5) розділ з графіком роботи телефонів довіри у Головному управлінні НГУ, оперативно-територіальних відділеннях та інших військових частинах тощо; 6) розділ з графіком особистого прийому громадян керівним складом НГУ з особистих питань; 7) розділ з інформаційно-консультативною допомогою учасникам АТО та ін.

Детально проаналізувавши інформацію, яка розміщена на веб-сайті НГУ, неважко помітити той факт, що дані про структуру Головного управління НГУ, на жаль, доступні обмежено. Як правило, наводиться лише часткова інформація про оперативно-територіальні об'єднання, військові частини, їх напрямки діяльності тощо. На сайті також відсутні будь-які схематичні зображення щодо структурної побудови Головного управління НГУ, що значно ускладнює розуміння всіх її структурних елементів.

Недостатня увага приділяється інформаційному наповненню і оновленню веб-сайту НГУ, у зв'язку з чим, пошук даних, які стосуються діяльності, тієї чи іншої, військової частини або структурного підрозділу займає забагато часу. Крім цього, Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» зобов'язує орган виконавчої влади обов'язково розміщувати інформації про взаємодію з громадською радою на офіційному веб-сайті [112]. Про доцільність утворення громадської ради нами було відмічено у підрозділі 2.1 дисертаційного дослідження.

Як бачимо, інформація, що розміщена на офіційному веб-сайті НГУ частково не відповідає вимогам вищевказаної Постанови Кабінету Міністрів



України, а запроваджені механізми та електронні послуги перебувають, на жаль, у стані розробки.

Що стосується досліджуваної структури управління НГУ, зазначимо, що у цілому вона ієрархічно побудована, а органи, які входять до неї виконують різні, залежно від напрямку та делегованих повноважень, функції. Однак, проблемним питанням залишаються існуючі колізії між нормативними актами, які визначають порядок призначення керівного складу (апарата) на посади, а саме – між Законом України «Про Національну гвардію України» та Положенням, затвердженим Указом Президента України «Про питання Головного органу військового управління Національної гвардії України».

Таким чином, аналіз структури військового управління НГУ дозволяє визначити *Національну гвардію України* як структурно побудоване, військово-правоохоронне формування держави, здатне захищати охоронювані законами права і свободи громадян, забезпечувати громадську і державну безпеку (самостійно та у взаємодії з іншими правоохоронними органами), як в умовах мирного часу, так і під час кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, а також у разі введення адміністративно-правових режимів надзвичайного або воєнного стану, із правом застосування заходів адміністративного примусу, військових форм і методів на всій території України.

На нашу думку, поступове вдосконалення структури управління НГУ, а також налагодження діалогу з громадськістю дозволить забезпечити прозорість і відкритість цього військово-правоохоронного формування та збільшить рівень довіри громадянського суспільства, завдяки можливості оперативно, без відповідних дозволів, отримувати необхідну інформацію, а також безпосередньо приймати участь в управлінні військово-правоохоронними справами НГУ.

## **Висновки до розділу 2**

1. Встановлено, що ефективність практичної діяльності НГУ залежить від організовано налагодженої системи управління, за допомогою якої відбувається координація її діяльності під час здійснення визначених

законодавством завдань та функцій. Проаналізувавши систему суб'єктів управління НГУ автором було зроблено висновок про те, що це сукупність суб'єктів державного і недержавного управління, дії яких спрямовані на впорядкування практичної діяльності НГУ з метою досягнення загальної мети – ефективного військового будівництва та національної безпеки країни.

2. Враховуючи багаторівневу структуру системи суб'єктів управління НГУ, було запропоновано поділити їх на три групи, а саме: 1) загальнополітичні органи, які вирішують стратегічні питання організації й функціонування принципи діяльності НГУ; 2) органи, які реалізують політику держави у сфері управління принципи діяльності НГУ; 3) органи недержавного управління, які у визначених законодавством випадках можуть розглядатись в якості суб'єктів управління НГУ. Аналіз місця і ролі кожного з елементів системи суб'єктів управління показав, що ключове місце в цій системі займає МВС України, яке виступає провідним суб'єктом управління та здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво НГУ. Зокрема, було окреслено та охарактеризовано повноваження Міністра внутрішніх справ України під час здійснення управління НГУ.

3. Окремої уваги в роботі приділено Міноборони України, у підпорядкуванні якого перебувають ЗС України, як органу військового управління НГУ. Доведено, що діяльність Міноборони України спрямована на визначення та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони, військового будівництва та інших сферах. Підкреслено, що обсяг повноважень Міноборони України у сфері управління діяльністю НГУ безпосередньо залежить від запровадження на території України певних адміністративно-правових режимів.

Наголошено на необхідності розроблення системи нормативно-правових актів, які б детально регламентували форми взаємодії та координації Головного управління НГУ з Генеральним штабом ЗС України та МВС України під час запровадження особливих правових режимів, зокрема надзвичайного або воєнного стану.

4. Встановлено, що розвиток у напрямку імплементації європейського законодавства формує нові підходи до організації взаємовідносин з громадськістю у формі діалогу з суб'єктами сектору безпеки і оборони. Основними формами участі громадян у життєдіяльності розглядуваного військового формування є такі, як звернення громадян, запити на отримання публічної інформації, особистий прийом громадян керівним складом НГУ, громадські, благодійні організації тощо. Обґрунтовано доцільність створення консультативно-дорадчого органу – Громадської ради при Головному управлінні НГУ з метою здійснення незалежного цивільного контролю та моніторингу за діяльністю НГУ.

5. Розкрито особливості організаційної побудови Головного органу військового управління НГУ, його структурних підрозділів, які складаються з командування Головного управління НГУ, військової ради, логістики, штабу, інших управлінь та служб. Визначено їх повноваження, завдання, нормативно-правова основа діяльності.

На прикладі Східного оперативно-територіального об'єднання НГУ розглянуто організаційну структуру територіальних управлінь НГУ. Класифіковано та розкрито зміст діяльності органів, військових частин і підрозділів, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань НГУ, а саме: 1) навчальних закладів НГУ; 2) частин прямого підпорядкування НГУ; 3) органів і підрозділів забезпечення, баз, закладів, установ НГУ. В цьому контексті, наголошено на важливості переходу на військові стандарти та методи військового управління (J,G,S-структура управління НАТО), передусім для злагодженої та оперативної роботи всіх структурних підрозділів НГУ.

6. Розглянуто питання щодо стану, перспектив розвитку та проблем е-урядування в системі управління НГУ. Зроблено висновок, про необхідність подальшого удосконалення роботи веб-сайту НГУ, удосконалення його змісту, доповнення новими розділами, що дозволить кожному громадянину вільно відстежувати новини, аналізувати плани, статистичні дані та щорічні звіти, мати можливість для висловлення пропозицій і зауважень до роботи Головного управління НГУ, оперативно-територіальних об'єднань, як наслідок,

запровадження е-урядування буде сприяти налагодженню контакту з громадянським суспільством та зробить більш відкритою та прозорою роботу НГУ.

Підкреслено, що суттєвим кроком для впорядкування та зосередження інформації про діяльність НГУ має стати вдосконалення вже існуючого інтернет-ресурсу НГУ. Проведений аналіз офіційних даних, розміщених на веб-сайті НГУ, показав недостатність та обмеженість інформації щодо структури Головного управління НГУ. З метою виправлення подібної ситуації автором розроблені схематичні дані щодо структурних елементів Головного управління НГУ, які представлені у Додатках до роботи.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

#### **3.1. Європейський досвід діяльності військових формувань з правоохоронними функціями та можливість його адаптації до діяльності Національної гвардії України**

Вітчизняний сектор безпеки і оборони України перебуває у стані поступового переходу на загальновизнані міжнародною військовою практикою стандарти військового управління. Дослідження аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями країн-членів Європейського Союзу, їх організаційної структури, позитивного досвіду участі у різноманітних збройних конфліктах має важливе значення для вдосконалення діяльності НГУ, як військово-правоохоронної структури, яка відповідає за внутрішню безпеку нашої країни.

Не викликає сумніву той факт, що внутрішня безпека будь-якої країни є найбільш складною сферою державного управління. Спеціальні операції з протидії актам тероризму, масовим заворушенням і сепаратизму завжди відносились до компетенції військових формувань з правоохоронними функціями, органів забезпечення правопорядку. При цьому, організаційна структура, завдання та функції іноземних військових формувань з правоохоронними функціями характеризуються певними рисами та особливостями.

З одного боку, прагнення НГУ стати одним із членів FIER (Асоціація сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи) передбачає обов'язок вітчизняного військового формування розвиватись у дусі аналогічних правоохоронних структур із військовим статусом. Цей чинник обумовлює дослідження європейського досвіду адміністративно-правових засад діяльності аналогічних військових формувань з правоохоронними функціями на прикладі країн-членів FIER (Франції та Іспанії).

З іншого боку, особливості функціонування органів забезпечення правопорядку в інших європейських країнах, що не входять до Асоціації FIER, також привертають на себе певну увагу, у зв'язку з чим, пропонуємо проаналізувати діяльність військово-правоохоронних структур ще двох країн – Латвії та Болгарії.

Для початку, проаналізуємо досвід Французької Республіки у правоохоронній сфері.

Основними складовими французької поліцейської системи виступають Національна жандармерія та Національна поліція, які безпосередньо виконують функції з підтримання публічного порядку і забезпечення громадської безпеки.

Стаття L421-1 Ордонансу (Постанови) Уряду № 2012-351 від 12.03.2012 (Кодекс внутрішньої безпеки) визначає Національну жандармерію як військове формування, яке утворено для дотримання і виконання законів, боротьби з тероризмом і захисту населення. Перебуваючи під юрисдикцією Міністерства внутрішніх справ та Міністерства оборони, вона забезпечує громадську безпеку й публічний порядок, переважно у невеликих містах та сільських районах (ст.ст. L421-2, L421-3) [227].

Національна жандармерія функціонує як на центральному рівні (Головне управління (штаб-квартира) Національної жандармерії з відповідними відділами, центральними управліннями, офісами) [228], так і на місцевому рівні (складається з відомчого підрозділу жандармерії, мобільних підрозділів та республіканської гвардії) [229], а також зараховує до себе спеціальні підрозділи Національної жандармерії (військово-повітряні сили, військову жандармерію, підрозділи жандармерії, які забезпечують функціонування авіації, жандармерію берегової охорони, підрозділ жандармерії, що забезпечує контроль за ядерною зброєю та ін.) [230].

В інтересах Французької Республіки Національна жандармерія виконує такі обов'язки: 1) охороняє громадський порядок та забезпечує громадську безпеку; 2) здійснює функції судової поліції; 3) відповідає за безпеку дорожнього руху;

- 4) збирає та аналізує інформацію, з метою попередження терористичних загроз;
- 5) здійснює міжнародну діяльність тощо.

Розглянемо більш детально, які саме підрозділи Національної жандармерії залучаються до здійснення деяких із перелічених місій.

Охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки здійснюється спеціальними мобільними підрозділами Національної жандармерії, зокрема: мобільними ескадронами Жандармерії (*L'escadron de gendarmerie mobile* – EGM); мобільними групами жандармерії (*Les groupements de gendarmerie mobile* – GGM); мобільними бронегрупами жандармерії (*Le groupement blindé de gendarmerie mobile* – GBGM) [231] тощо. У випадку раптової кризи вони швидко адаптуються, здатні маневрувати, оперативно змінювати свої позиції, невідкладно розгортаються у будь-яких місцях та у будь-який час, іншими словами, завжди готові до реалізації своїх правоохоронних завдань. Зазначимо, що до компетенції мобільних підрозділів Національної жандармерії відноситься проведення операцій з підтримки та відновлення громадського порядку, реалізація місій щодо охорони важливих державних об'єктів (іноземних посольств на території Франції), здійснення супроводження посадових осіб (ескорт) та інше.

Мобільних жандармів (кожні 24-36 місяці) направляють на стажування до національного навчального центру (CNEFG) в Сен-Аст'є, в якому відпрацьовуються можливі правоохоронні завдання у максимально наближених до реальності умовах [232].

Національна жандармерія охоплює широкий спектр правоохоронної діяльності під час здійснення функцій кримінальної поліції. Основні напрямки діяльності кримінальної поліції складають близько 40 % повсякденної роботи жандармів, які функціонують під керівництвом і знаходяться під контролем відповідних магістратів судової системи. До структури таких спеціалізованих підрозділів входять бригади, дослідницькі групи, 4-ри центральних управління, які виявляють кримінальні правопорушення, встановлюють осіб, причетних до них, збирають відповідні докази та затримують злочинців [233].

У структурі Головного управління Національної жандармерії функціонують відповідні органи управління: 1) для контролю і боротьби з незаконною міграцією і нелегальною роботою іноземців утворено Центральне управління боротьби з нелегальною роботою ( фр. «Office central de lutte contre le travail illégal» – OCLTI), що співпрацює з Центральним управлінням боротьби з нелегальною міграцією і зайнятості іноземців без дозволу на роботу при Національній поліції (фр. «L’ Office central pour la répression de l’immigration irrégulière et de l’emploi d’étrangers sans titre» – OCRIEST) та іншими партнерами; 2) для боротьби із злочинами, що вчиняються «злочинцями-гастролерами» діє Центральне управління боротьби із кримінальними правопорушеннями (фр. «Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante» – OCLDI); 3) для боротьби із забрудненням навколишнього природного середовища і забезпеченням здоров’я населення утворено Центральне управління боротьби проти нанесення шкоди природньому середовищу і забезпечення здоров’я населення (фр. «Office central de lutte contre les atteintes à l’environnement et à la santé publique» – OCLAESP); 4) для боротьби із злочинами проти гуманізму, проявів геноциду та військових злочинів функціонує Центральне управління боротьби із злочинами проти гуманізму, проявів геноциду та військових злочинів (фр. «Office central de lutte contre les crimes contre l’humanité, les génocides et les crimes de guerre» – OCLCH) [233].

Проведення судово-медичних експертиз та інших експертних досліджень у системі кримінальної поліції забезпечує Судовий підрозділ Національної жандармерії (фр. «Le rôle judiciaire de la Gendarmerie nationale» – PJGN), який включає до себе: 1) кримінальний науково-дослідний інститут Національної жандармерії (фр. «Présentation de l’Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale»– IRCGN); 2) відділ технічного обслуговування і юридичного дослідження документації (фр. «Service technique de recherches judiciaires et de documentation» – STRJD), правонаступником якого стала Центральна служба кримінальної розвідки (фр. «Service central de renseignement criminel» – SCRC); 3)



центральну обсерваторію інтелектуальних транспортних систем (фр. «L'observatoire central des systèmes de transports intelligents» – OCSTI) [234].

Забезпечення безпеки дорожнього руху також відносяться до основних завдань жандармських офіцерів і здійснюється на всій території Франції. Так, силами спеціальних підрозділів здійснюється контроль за дорогами міжміського сполучення, оскільки рівень дорожньо-транспортних пригод був і залишається доволі високим. Для виконання цього напрямку діяльності Національна жандармерія має у власній структурі підрозділи, які безпосередньо опікуються безпекою дорожнього руху, а саме відомчу ескадрилью безпеки дорожнього руху (фр. «Un escadron départemental de sécurité routière» – EDSR), до складу якої входять: а) моторизовані бригади (фр. «Les brigades motorisées» – ВМО); б) взводи жандармерії, що виконують поліцейські функції на автомагістралях (шосе) (фр. «Les pelotons d'autoroute» – РА); в) бригади швидкого реагування на автомагістралях (фр. «Les brigades rapides d'intervention» – BRI) [235].

Підготовку кадрів (сержантів, командирів підрозділів) для моторизованих бригад, бригад швидкого реагування забезпечує Національний учбовий центр з питань безпеки дорожнього руху (фр. «Le Centre national de formation à la sécurité routière» – CNFSR), який спеціалізується на підготовці сержантів, командирів підрозділів; впроваджує нові методи управління, що вдосконалюють безпеку дорожнього руху; приймає участь у різноманітних дослідженнях, пов'язаних із безпекою дорожнього руху [236].

Для забезпечення безпеки дорожнього руху та боротьби з усіма проявами «злочинів на дорозі» утворена Асоціація TISPOL (анг. «European Traffic Police Network»), яка об'єднує жандармів та поліцейських країн-членів ЄС [237].

Для боротьби з «вуличними злочинами» (особливо у нічний час) функціонують взводи моніторингу та оперативного втручання («Les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie» – PSIG). До їх компетенції входить: патрулювання особливо небезпечних районів у нічний час з метою профілактики та спостереження; у разі загострення ситуації (порушення громадського порядку, рятувальних операцій) допомагають іншим підрозділам; беруть участь у місіях

розвідки тощо. З метою ефективної реалізації спеціальних операцій утворений спецпідрозділ PSIG «SABRE» [238].

Здійснення антитерористичних та рятувальних місій на території Франції, або за її межами, покладається на спеціальний елітний оперативний підрозділ – групу втручання Національної жандармерії (фр. «Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale» – GIGN). Під час проведення бойових і штурмових операцій пов'язаних з ризиком, коли сил звичайної поліції недостатньо, застосовуються сили цього оперативного підрозділу.

На групу втручання Національної жандармерії покладено завдання щодо проведення контртерористичних операцій і звільнення заручників, арешту, нагляду за особливо небезпечними особами, нейтралізації озброєних злочинців, зі збору інформації в міських і сільських районах, ліквідації заворушень у в'язницях, а також охорони VIP-персон (охороняють французьких дипломатів високого рангу в державах, де ведуться бойові дії або зберігається напружена ситуація тощо). Так, групу GIGN додатково застосовують і під час проведення інших операцій [239], наприклад: при захопленні заручників на повітряному судні; під час нападу або захопленні кораблів і нафтових платформ; під час нападу на ядерно небезпечний об'єкт, утворено спеціальний підрозділ («Protection de la gendarmerie» – PSPG) [240]; при викраденні французьких громадян за кордоном та ін.

До складу Національної жандармерії Французької Республіки входить Республіканська гвардія, яка зараховує до себе два піхотні полки, кавалерійський полк, хор і оркестр французької армії. Як елітний підрозділ, Республіканська гвардія сприяє разом з іншими підрозділами Національної жандармерії та поліції забезпеченню громадської безпеки (боротьба з незаконним видобутком золота в Гвіані, конвоювання велосипедних заходів («Tour de France»), охорони стадіонів, лісових масивів Парижу, туристичних районів тощо). Виключно до компетенції Республіканської гвардії належить забезпечення охорони Люксембургського палацу, конституційної Ради Франції, готелів, будівлі парламенту в Парижі, а

також участь в урочистих церемоніях, присвячених офіційним прийомам іноземних делегацій [241] та ін.

Цікавим з практичної точки зору видається досвід спеціальних підрозділів Національної жандармерії, які наділені спеціальною компетенцією для виконання досить специфічних завдань. Структуру спеціальних підрозділів Національної жандармерії складають:

- військово-повітряні сили жандармерії (фр. «Gendarmerie de l’Air»), які залучаються до виконання завдань із захисту повітряного простору, володіють виключною юрисдикцією щодо розслідування військових авіаційних пригод, здійснюють контроль за авіаційними базами, охороняють військове обладнання, літаки та інші об’єкти [242];

- підрозділи жандармерії (фр. «La Gendarmerie des transports aériens» – GTA), які забезпечують функціонування авіації, здійснюють захист цивільної авіації від можливих актів незаконного втручання, контролюють головні об’єкти повітряного сполучення та повітряні судна на території Французької Республіки, а також за кордоном, здійснюють поліцейські функції, виявляють правопорушення, розслідують наслідки аварій та інші випадки авіаційних подій [243];

- військова жандармерія (фр. «La gendarmerie de l’Armement»), що запобігає вторгненню на територію Франції, здійснює оборону та моніторинг особливо «чутливих» територій і зон, видає дозволи, збирає розвідувальну інформацію тощо [244];

- жандармерія берегової охорони (фр. «La gendarmerie maritime»), яка забезпечує суверенітет територіальних вод і виключної економічної зони Французької Республіки, безпеку морських суден та інших об’єктів, надає допомогу особам, що опинилися у небезпеці та ін [245];

- підрозділ ядерного стримування (фр. «La Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires» – GSAN), що забезпечує контроль за ядерною зброєю, збереження важливої інформації про знаходження, кількість, дані щодо умов транспортування, складових елементів ядерних речовин тощо [246].

Аналіз особливостей функціонування Національної жандармерії Французької Республіки дозволяє стверджувати, що на цей орган покладається чимало складних та різноманітних правоохоронних функцій, що свідчить про високий рівень розвитку названого військового формування, його особового складу.

Вважаємо за доцільне проаналізувати також правоохоронний досвід Королівства Іспанії.

Відповідно до правових приписів Органічного Закону Королівства Іспанії від 13.03.1986 № 2/1986 «Про сили і корпуси безпеки», державні сили та корпуси безпеки виконують свої функції на всій національній території і складаються з Національного корпусу поліції та Цивільної гвардії.

Цивільна гвардія Королівства Іспанії (ісп. «La Guardia Civil») виступає військовим збройним формуванням, що підпорядковується Міністру внутрішніх справ з питань виконання функцій визначених для неї Законом, а також Міністру оборони з питань виконання завдань військового характеру, які можуть покладатися на неї цим Міністром або Урядом.

У військовий час, а також у разі оголошення стану облоги Цивільна гвардія Королівства Іспанії підпорядковується виключно Міністру оборони (ст. 9 Закону). Помітним є факт того, що до сфери управлінської діяльності Цивільної гвардії віднесені населені пункти, які розташовані, переважно, у сільській місцевості, в свою чергу, столиці провінцій і муніципалітети контролюються Національним корпусом поліції (ч. 2 ст.11 Закону). Однак, з метою виконання своїх повноважень Цивільна гвардія має право проводити відповідні розслідування на всій національній території, за умови виникнення певних обставин (ч. 3 ст. 11) [247].

Безумовно, існуюча структура управління та розподіл сфер впливу між правоохоронними органами склалися не лише історично, а також внаслідок права громадян змінювати територіальний устрій шляхом утворення Автономних Спільнот (Країна Басків, Каталонія, Галісія, Канарські острова тощо).

Зупинимось більш детально на основних напрямках діяльності Цивільної гвардії Іспанії. Цивільна гвардія здійснює: 1) функції, що впливають з положень

законодавства щодо зброї та вибухових речовин; 2) фінансовий (фіскальний) захист держави від проявів шахрайства і контрабанди, підтримують обвинувачення у таких справах; 3) контроль руху, пересування транспорту на міжміських публічних шляхах; 4) охорону наземних комунікацій, узбережжя, кордонів, портів, аеропортів, а також об'єктів, які її вимагають у силу свого характеру; 5) забезпечення виконання норм, спрямованих на збереження природи та довкілля, водних ресурсів, а також дикого життя, рибних, лісових ресурсів і ресурсів будь-якого іншого характеру, пов'язаних з природою; 6) міжміські перевезення затриманих та заарештованих осіб; 7) інші функції, що покладаються на неї чинним законодавством (ст. 12) [247].

Неважко помітити суттєві розбіжності між основними напрямками діяльності НГУ та Цивільної гвардії Королівства Іспанії. Наприклад, функції охорони довкілля, збереження флори та фауни в Україні належать до виключної компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України. Тобто, на відміну від НГУ, на спецпідрозділ Цивільної гвардії Королівства Іспанії (SEPRONA) покладаються функції з охорони екології [248].

Цивільна гвардія Королівства Іспанії через спеціально створені служби та підрозділи, що підпорядковуються Міністерству фінансів, здійснює фінансовий захист держави, а також дії, спрямовані на попередження і обвинувачення у справах про контрабанду. Митний контроль, забезпечення безпеки в аеропортах і портах, ведення боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і контрабандних товарів також належить до компетенції Цивільної гвардії Королівства Іспанії [249].

Слід також загострити увагу на тому, що Цивільна гвардія здійснює моніторинг та контроль за транспортними засобами, їх пересуванням, забезпечує безпеку дорожнього руху на дорогах міжміського сполучення, за виключенням Автономних Спільнот, на території яких утворюються власні корпуси безпеки [250].

Так само як і НГУ, Цивільна гвардія Королівства Іспанії охороняє громадський порядок, захищає життя, права, законні інтереси громадян, а також

приймає участь у припиненні масових заворушень та інших конфліктів. Досить прийнятним в частині запозичення досвіду проведення антитерористичних операцій вважаємо дослідження конфлікту в Автономній Спільноті – Країні Басків.

Ідея незалежності з боку органів правління Іспанії, поєднана з сепаратистськими та націоналістичними настроями, охопила частину екстремістські налаштованих басків, які й розпочали відомий в історії цієї країни «баскський конфлікт». З моменту створення баскської радикальної партії ЕТА (з баскської мови «Euskadi ta Askatasuna» – Країна Басків та Свобода) у 1959 році розпочалася боротьба за незалежність баскійців [251, с. 7-10]. Оскільки цей етнополітичний конфлікт варто визнати затяжним (з 1960 по 2011 рр.), то участь Цивільної гвардії та інших правоохоронних структур у ньому слід розділити на два етапи: 1) з 1960 по 1985 рр. (діяльність Цивільної гвардії до і після прийняття Конституції 1978 року, яка закріпила право на автономію та утворення власних автономних правоохоронних структур); 2) з 1986 по 2011 рр. (діяльність Цивільної гвардії з моменту прийняття Закону Іспанії «Про сили і корпуси безпеки»).

У цьому аспекті одразу відмітимо, що ґрунтовним дослідженням шляхів вирішення етнополітичного конфлікту в Країні Басків займалась А.Є. Цимбалова. Вчена навела приблизний перелік заходів із припинення «баскського терору». Так, спільними зусиллями Корпусу Національної поліції, Цивільної гвардії та правоохоронних структур Франції з 1960 по 2011 рр. здійснювались операції з припинення «баскського терору», які полягали у проведенні заходів, спрямованих на: 1) встановлення зв'язків між членами радикальних націоналістичних організацій; 2) розшук і арешт бойовиків і керівників ЕТА, а також членів радикальних націоналістичних організацій; 3) пошук схованок з боєприпасами, вибуховими речовинами і виявлення основних злочинних ланцюгів їх логістики; 4) припинення фінансування незаконної діяльності; 5) аналіз документів, конфіскованих при виявленні штаб-квартир радикальних націоналістичних організацій; 6) контроль за діяльністю духовних лідерів мусульманської громади;

7) тісний контакт з населенням з питань, що стосуються забезпечення безпеки; 8) пошук інформаторів і співпрацю з ними; 9) наявність груп особливого призначення для знешкодження вибухових пристроїв і швидкого реагування в разі виникнення терористичної загрози; 10) співпраця з правоохоронними органами інших країн; 11) взаємодія з Європолем та Інтерполом для обміну інформацією та розшуку злочинців; 12) створення спеціальних архівів і баз даних; 13) забезпечення громадського порядку та безпеки, в тому числі під час проведення демонстрацій радикальними націоналістами тощо [252, с. 16].

Охарактеризувавши вищенаведені правоохоронні заходи, нескладно відмітити, що за результатами їх проведення, по-перше, ЕТА у січні 2011 року офіційно заявила про припинення збройного протистояння і своєї терористичної діяльності; по-друге, завдяки проведеним Міністерством внутрішніх справ Іспанії заходам профілактики значно знизилась екстремістські ідеї серед молоді; по-третє, суттєво підвищився рівень довіри до правоохоронних структур серед населення Автономних Спільнот.

Ще одним корисним для нашого дослідження є досвід діяльності такого військового формування як Національна гвардія Латвійської республіки (латис. «Latvijas Republikas Zemessardzes»), яка є складовою частиною Національних збройних сил і повністю підпорядковується Міністру оборони Латвії. Відповідно до ст. 2 Закону Латвії «Про латвійську Національну гвардію», вона входить до системи Національних збройних сил, забезпечує громадську безпеку, залучає до служби латвійських громадян для захисту латвійської території, приймає участь у плануванні стратегії національної оборони і виконує відповідно до неї статутні завдання [253].

Початковим етапом зародження названого органу слід вважати 23 серпня 1991 року, коли було прийнято один із перших Законів незалежної республіки «Про латвійську Національну гвардію», після виходу Латвії зі складу СРСР. На відміну від норм сучасного Закону, в той час латвійська Національна гвардія представляла собою добровольче громадське воєнізоване формування самооборони [254, с. 22]. Вельми помітних змін латвійська Національна гвардія

зазнала з моменту її вступу до НАТО у 2004 році, внаслідок чого пріоритетними напрямками діяльності цього військового формування стали не лише підготовка у відповідності до стандартів латвійських військовослужбовців, а також формування спеціалізованих бойових батальйонів, бригад, військових баз тощо. Сьогодні, латвійська Національна гвардія є основним сухопутним компонентом, що складається з добровольців, які виконують звичайні обов'язки нацгвардійців, такі як реагування на кризові ситуації та підтримка військових операцій [254, с. 22].

У Законі Латвії «Про латвійську Національну гвардію» чітко визначені основні завдання латвійської Національної гвардії, зокрема: 1) підготовка кваліфікованих кадрів до служби в лавах латвійської Національної гвардії; 2) проведення національних оборонних заходів; 3) підготовка законів і міжнародних угод, які встановлюють процедури участі військовослужбовців латвійської Національної гвардії в міжнародних операціях; 4) здійснення операцій щодо знищення вибухонебезпечних предметів і проведення вибухових робіт; 5) участь в ліквідації аварійних ситуацій, пожеж та проведенні аварійно-рятувальних операцій; 6) участь у забезпеченні громадської безпеки та громадського порядку, охорони державних і муніципальних установ; 7) участь у забезпеченні безпеки інформаційного простору; 8) підтримка молодіжного гвардійського руху та участь у розвитку освітньої програми [253] та ін. Важливо відзначити факт схожості Національної гвардії України та латвійської Національної гвардії у частині здійснюваних цими органами завдань.

Варто зупинитися на аналізі організаційної структури латвійської Національної гвардії. Так, до її складу входить чотири блоки: 1) Штаб Національної гвардії, у прямому підпорядкуванні якого перебувають: а) спеціальний підрозділ з проведення психологічних операцій (латис. «Zemessardzes Speciālais» – PSYOPS); б) підрозділ кібер-оборони Національної гвардії (латис. Zemessardzes Kiberaizsardzības vienība); в) національна асоціація ветеранів Національної гвардії (латис. «Zemessardzes veterānu apvienība»); г) оркестр Національної гвардії (латис. «Zemessardzes orķestris») [255]; 2) четверте територіальне управління Національної гвардії (латис. «4 Zemessardzes novads») із штаб-квартирою у м. Лієпая. У



підпорядкуванні знаходяться: – 44 піхотний батальйон, м. Лієпая; – 45 піхотний батальйон, м. Кулдīga; – 46 піхотний батальйон, м. Вентспілс; – 51 піхотний батальйон, м. Добелі; – 52 піхотний батальйон, м. Єлгава [256]; 3) третє територіальне управління Національної гвардії (латис. «3 Zemessardzes novads») із штаб-квартирою у м. Резекне. У підпорядкуванні знаходяться: – 25 піхотний батальйон, м. Гулбене; – 31 батальйон захисту від зброї масового ураження, м. Алуксне; – 32 піхотний батальйон, м. Резекне; – 34 артилерійський батальйон, м. Даугавпілс; – 35 батальйон логістики, м. Прейлі; – 55 піхотний батальйон, м. Айзкраукле; – 56 піхотний батальйон, м. Екабпілс [257]; 4) друге територіальне управління Національної гвардії (латис. «2 Zemessardzes novads») із штаб-квартирою у м. Рига. У підпорядкуванні знаходяться: – 17 студентський піхотний батальйон, м. Рига; – 17 батальйон протиповітряної оборони, м. Рига; – 19 батальйон логістики, м. Рига; – 22 піхотний батальйон, м. Валмієра; – 27 піхотний батальйон, м. Цесіс; – 54 інженерний батальйон, м. Огре [258].

Звертає на себе той факт, що між НГУ та Земессардзе Латвійської Республіки ще у 1999 році була підписана угода про військове співробітництво, яка охопила військово-цивільну сферу, сферу військової освіти та підготовки військових кадрів, співробітництво у сфері надзвичайних ситуацій, боротьби з тероризмом тощо [259].

Можемо констатувати, що Латвія, передусім, як країна пострадянського простору, пройшла нелегкий шлях розвитку. Латвійська Національна гвардія є прикладом успішної реалізації державних військових програм, спрямованих на поступове вдосконалення цієї структури – від добровільного молодіжного формування – до високопрофесійного органу сил внутрішньої безпеки країни. Як країна пострадянського простору, вона досягла значного розвитку в питаннях військово-правоохоронної діяльності. Після виходу зі складу СРСР, Латвія протягом 13 років підвищувала рівень сектору безпеки і оборони і за результатами такої плідної роботи стала повноправним членом НАТО. Безумовно, вступ до НАТО, поступове запровадження військових стандартів, проведення спільних військових навчань, міжнародна підтримка відіграли значну роль у

становленні цього органу. Сміливо можна сказати про те, що сьогодні Латвійська Національна гвардія має розвинену організаційну структуру, підготовлену і оснащену армію, яка у будь-який момент може захистити державний суверенітет від зовнішньої агресії.

Розглянувши особливості діяльності Національної гвардії Латвії, можна стверджувати, що НГУ виконує аналогічні функції, не дивлячись на те, що системи управління цих органів відрізняються одна від одної (латвійська Національна гвардія діє у складі Національних Збройних Сил країни). Вважаємо, що шлях реформування латвійської Національної гвардії є показовим для реформування вітчизняного сектору безпеки і оборони.

Відмітимо ще одну країну та проаналізуємо її досвід у питаннях організаційного утворення та функціонування правоохоронних структур – Болгарію.

У Республіці Болгарії структура правоохоронних органів дещо подібна до вітчизняних. Однак органу, який би мав назву «Національна гвардія» – не існує. Схожі до неї функції виконують МВС Болгарії та армійські підрозділи. Після реформування Міністерства внутрішніх справ у 2014 року структура Головного управління МВС Болгарії була змінена [260, с. 30], як наслідок, її склад можна представити наступним чином:

1. Головне управління боротьби з організованою злочинністю.
2. Головне управління «Національна поліція», у структурі якого функціонують: – дирекція «Жандармерія»; – територіальні управління (зональні відділи) жандармерії.
3. Головне управління «Прикордонна поліція».
4. Головне управління пожежної безпеки і захисту населення.
5. Обласні управління поліції та інші дирекції.
6. Академія МВС, медичний інститут при МВС, науково-дослідні і прикладні наукові інститути [261] тощо.

Так, відповідно до ст. 5 Закону Болгарії «Про структуру і діяльність Міністерства внутрішніх справ» у структурі Головного управління Національної

поліції функціонує дирекція «Жандармерія», яка має право створювати свої територіальні одиниці, управління, відділи та інші підрозділи. Територіальні одиниці «Жандармерії» мають назву – зональні відділи (територіальні управління), область роботи яких визначається Міністром внутрішніх справ за пропозицією директора «Жандармерії» [262]. Всього у складі Жандармерії функціонують 8 територіальних управлінь (зональних відділів – ЗВ): 1) ЗВ Софія; 2) ЗВ Пловдив; 3) ЗВ Кирджалі; 4) ЗВ Бургас; 5) ЗВ Варна; 6) ЗВ Горна–Оряховіца; 7) ЗВ Плевен; 8) ЗВ Монтана [263]. Слід відзначити схожість в організаційній структурі територіальних управлінь НГУ та зональних відділів болгарської Жандармерії.

Закон Болгарії «Про структуру і діяльність Міністерства внутрішніх справ» встановлює основні обов'язки Жандармерії, а саме: 1) сприяє регіональним та головним управлінням МВС в охороні громадського порядку; 2) приймає участь у підтримці громадського порядку під час проведення масових заходів; 3) здійснює спеціальні операції з відновлення, підтримання та охорони громадського порядку під час заворушень; 4) бере участь в охороні громадського порядку під час криз різного походження; 5) проводить операції з припинення терористичних актів; 6) взаємодіє з різними правоохоронними органами під час здійснення спільних поліцейських операцій; 7) забезпечує охорону стратегічних об'єктів, дипломатичних представництв та інших об'єктів МВС; 8) охороняє спеціальні вантажі; 9) припиняє акти незаконного втручання в діяльність державних органів і посадових осіб; 10) проводить профілактичну та інформаційно-аналітичну роботу щодо попередження та припинення злочинів, що посягають на публічний порядок, в тому числі на територіях залізничного сполучення країни [262] та ін (ст. 37).

Так само як і Латвія, Болгарія стала членом НАТО у 2004 році. Не викликає сумніву, що стратегія обрана для розвитку країни передбачала прийняття нової редакції Концепції національної безпеки та нової Оборонної доктрини, де Болгарія вже розглядалась, як повноправний член НАТО і ЄС, і, де чітко були визначені базові принципи розробки і планування заходів у цьому напрямку [37, с. 371]. Можна сміливо стверджувати, що членство Болгарії у НАТО відіграло ключову роль у питаннях забезпечення громадської безпеки, розвитку оборонної

сфери державного управління. Крім цього, на сьогодні, Альянс залишається основним гарантом державного суверенітету в країні. Наразі, Болгарія й досі активно співпрацює з експертами Альянсу через консультації, семінари, тренінги, відкриті дискусії та приймає участь в операціях і місіях НАТО під час кризових ситуацій тощо [264].

Досвід Болгарії у сфері формування сил внутрішньої безпеки країни видається прийнятним і корисним для нашого дослідження. Модель управління болгарської системи внутрішніх справ характеризується тим, що у складі Національної поліції Болгарії утворено окрему дирекцію (управління) – жандармерію, яка структурно виступає аналогом системи управління НГУ.

Проаналізувавши позитивний досвід діяльності європейських військово-правоохоронних структур, відмітимо що організаційна структура, система управління, участь у різноманітних операціях з підтримки громадського порядку Національної жандармерії Французької Республіки, Цивільної гвардії Іспанії, латвійської Національної гвардії та Жандармерії Болгарії є покроковою інструкцією для ефективної побудови українського військового формування з правоохоронними функціями.

Досвід діяльності Національної жандармерії Французької Республіки є прийнятним і корисним для України у частині запозичення її організаційної структури та деяких основних напрямків діяльності військових формувань з правоохоронними функціями. Із впевненістю можна вважати, що французька правоохоронна система виступає взірцем для інших європейських країн у питаннях побудови аналогічних моделей поліцейських структур та військових формувань. Так, існуюча модель організаційної структури французької Національної жандармерії, безумовно, заслуговує на увагу, оскільки на практиці є досить результативною, що спостерігається, виходячи з досвіду досліджуваної країни.

На нашу думку, запозичення деяких особливостей військово-правоохоронного управління французької Національної жандармерії, наприклад, позитивний досвід функціонування спеціального оперативного підрозділу – GIGN

або утворення у складі НГУ підрозділу моніторингу та оперативного втручання (за зразком PSIG) для боротьби з правопорушеннями та злочинами сприяло би підвищенню якості правоохоронної діяльності вітчизняного військового формування.

Вагоме значення у контексті управління та проведення заходів під час АТО та інших заходів з припинення масових заворушень має досвід діяльності Цивільної гвардії Іспанії. Збройний конфлікт на території Країни Басків, спровокований терористичною організацією ЕТА, можна порівняти з подіями, що відбуваються зараз на Сході України. Як було встановлено, саме силами та засобами Цивільної гвардії Іспанії етнополітичне зіткнення завершилося перемир'ям, не дивлячись на те, що дії корпусів безпеки Іспанії і французьких військово-правоохоронних структур для досягнення вирішення конфлікту були досить тривалими і складними.

Під час розгляду питання щодо можливого використання Україною однієї із вищенаведених моделей військово-правоохоронної організації діяльності військових формувань з правоохоронними функціями країн ЄС, погоджуємося з позицію І.В. Зозулі про те, що реформуючи систему органів внутрішніх справ України, тобто, фактично обираючи на найближчі роки чи десятиріччя модель поліцейської організації, необхідно втриматись від перетворення в очах Європи та світу на суцільно поліцейську країну, що є доволі складним завданням [265, с. 5].

Підводячи підсумок зазначимо, що корисним і прийнятним для України можна вважати досвід Французької Республіки у правоохоронній сфері. Зокрема організація функціонування та структура управління французької Національної жандармерії є прикладом для вдосконалення правоохоронної складової багатьох країн Європи. В свою чергу, досвід діяльності Цивільної гвардії Іспанії може бути використаний у процесі вирішення збройних конфліктів та кризових ситуацій у державі.

### **3.2. Вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції**

Починаючи з 2014 року, Схід України охопила хвиля сепаратистське налаштованих озброєних терористів, незаконна діяльність яких призвела до суцільної кризи практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Як наслідок, заручниками збройного протистояння стали пересічні громадяни України, які опинилися у ситуації, коли були змушені покидати свої домоволодіння і шукати надійного притулку не лише в інших містах України, але і за кордоном.

Указом Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 було введено в дію, прийняте РНБО Рішення від 13.04.2014 «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» (з грифом «таємно»), яким було розпочато АТО [266]. Для стабілізації ситуації та захисту конституційних прав і свобод своїх громадян, на період проведення АТО, забезпечення дієвості заходів щодо їх підтримки в умовах, які мають ознаки воєнного стану, були задіяні військові формування, сили та правоохоронні органи [267].

Проведення АТО суттєво позначилося на змінах у сучасному законодавстві. Зокрема на законодавчому рівні було закріплено два зовсім нові терміни «АТО» та «режим у районі проведення АТО».

Стаття 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» трактує АТО як комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності. В свою чергу, під поняттям «режим у районі проведення АТО» розуміється особливий порядок, який може вводитися в районі проведення АТО на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в

районі проведення АТО, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій [145].

За результатами аналізу та прогнозу воєнно-політичної обстановки у 2015 році було прийнято та затверджено нову Воєнну доктрину України, в якій, на нашу думку, більш детально визначено та розкрито військову термінологію, в тому числі категорій, які безпосередньо стосуються подій на Сході України, зокрема:

- «збройний конфлікт» – збройне зіткнення між державами (міжнародний збройний конфлікт, збройний конфлікт на державному кордоні) або між ворогуючими сторонами в межах території однієї держави, як правило, за підтримки ззовні (внутрішній збройний конфлікт);
- «сектор безпеки і оборони» – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших утворених відповідно до Законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та Законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України;
- «сили безпеки» – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та Законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;
- «сили оборони» – Збройні Сили України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, інші утворені відповідно до Законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави [68] та інші.

Отже, є всі підстави стверджувати, що з метою організації заходів з відбиття збройної агресії залучаються такі органи і підрозділи сил безпеки і оборони України, як: СБУ, ЗС України, Служба зовнішньої розвідки України, ДПСУ,

ДСНС, НГУ, НПУ та інші правоохоронні структури. Одне із ключових місць відводиться саме НГУ. Спробуємо проаналізувати особливості діяльності та участі названого військового формування в районі проведення АТО [268, с. 54-55].

На законодавчому рівні визначено, що НГУ відповідно до покладених на неї законом завдань та функцій зобов'язана вживати заходів щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій, а також брати участь в АТО тощо (п.п. 8,9 ст. 12 Закону України «Про Національну гвардію України») [3].

До виконання завдань в зоні проведення АТО можуть залучатися такі структурні утворення НГУ, як: військові частини оперативного призначення, авіаційні військові частини, підрозділи спеціального призначення НГУ тощо, які діють на підставі відповідних Положень, затверджених Наказами МВС України.

Для прикладу, варто навести Положення «Про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України», затверджене Наказом МВС України від 16.06.2014 № 566 [169], Положення «Про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України», затверджене Наказом МВС України від 09.07.2014 № 651 [170], Положення «Про авіаційні військові частини Національної гвардії України», затверджене Наказом МВС України від 30.09.2014 № 1008 [172], якими визначено призначення, функції, завдання, права та обов'язки цих органів, підрозділів та з'єднань НГУ, як у мирний час, так і в умовах запровадження особливого періоду, в тому числі, в зоні проведення АТО.

З метою забезпечення ефективного виконання завдань НГУ в АТО додатково було розгорнуто 6 військових частин оперативного призначення, а під час шести черг мобілізації сформовано 37 батальйонів, 13 окремих рот, 2 артилерійські дивізії, 2 зенітно-ракетні дивізії, 23 окремих взводи та 8 комендатур, а також відмобілізовано 14 тис. військовозобов'язаних [21, с. 68].



Оскільки сили частин оперативного і спеціального призначення НГУ задіяні в АТО більш за все, проаналізуємо їх повноваження та особливості діяльності в ході проведення військових дій на Сході України.

Так, військові частини оперативного призначення здійснюють заходи щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, беруть участь в АТО, у заходах, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні з території суміжних держав тощо. До їх складу, зазвичай, входять батальйони, бригади, полки, роти, окремі батальйони, взводи та дивізії (ч.ч. 2.2., 4.6. Наказу МВС України від 16.06.2014 № 566) [169].

В свою чергу, частини спеціального призначення повинні брати участь в АТО, спрямованих проти об'єктів, що перебувають під охороною та обороною НГУ, надавати Антитерористичному центру при СБУ необхідні сили і засоби та забезпечувати їх ефективне використання під час проведення АТО (ч. 2 Наказу МВС України від 09.07.2014 № 651) тощо [170].

Для прикладу, можна навести добровольчі формування, що увійшли до складу НГУ, сили і засоби яких використовувались та продовжують використовуватися у районі проведення АТО: – 1-й батальйон оперативного призначення резервістів НГУ імені Героя України генерала Сергія Кульчицького (військова частина 3066, м. Київ); – 2-й батальйон спеціального призначення «Донбас» у складі 18-го полку оперативного призначення (військова частина 3057, м. Маріуполь); – лінійний підрозділ спецпризначення «Азов» у складі 17-го окремого батальйону охорони громадського порядку НГУ (військова частина 3057, м. Маріуполь) та інші. Зазначені підрозділи брали безпосередню участь в усіх найскладніших операціях у ході проведення АТО, а їх військовослужбовці виявляли неабияку мужність і героїзм [21, с. 68-69].

У цілому управління діяльністю НГУ під час проведення АТО координується двома органами: 1) постійно діючим органом при СБУ – Антитерористичним центром (зовнішнє управління); 2) оперативним

управлінням, яке утворено при штабі Головного управління НГУ (внутрішнє управління) [269, с. 364].

Указ Президента України від 14.04.1999 № 379/99 «Про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» дозволяє визначити Антитерористичний центр як постійно діючий орган при СБУ, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей та їх припиненні [270].

Структуру Антитерористичного центру складають: 1) Міжвідомча координаційна комісія та штаб; 2) координаційні групи та їх штаби, які створюються при регіональних органах СБУ.

Міжвідомча координаційна комісія формується у складі керівника Центру та його заступників; заступників Міністра внутрішніх справ України; Голови ДСНС; заступника начальника Генерального штабу ЗС України; командувача НГУ; заступників керівників Адміністрації ДПСУ, а також інших, визначених Президентом України, органів та посадових осіб. На засіданнях Міжвідомчої координаційної комісії: узгоджуються концептуальні засади та програми боротьби з тероризмом, рекомендації, спрямовані на вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом; забезпечується діяльність суб'єктів боротьби з тероризмом; узгоджуються спільні плани дій між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо запобігання та припинення терористичних проявів [270].

За рішенням керівника Антитерористичного центру, НГУ, спільно з іншими суб'єктами боротьби з тероризмом, залучається до широкомасштабних, складних АТО, для проведення яких використовуються її особовий склад, спеціалісти окремих підрозділів і військових частин, а також зброя, бойова техніка, спеціальні транспортні засоби, засоби зв'язку та інші матеріально-технічні засоби [145].

Командувач НГУ після участі в обговоренні на засіданнях Міжвідомчої координаційної комісії основних напрямків боротьби з тероризмом організовує роботу оперативного управління, що функціонує при штабі Головного управління НГУ.

Оперативне управління є провідним структурним підрозділом і підпорядковується заступникові командувача НГУ – начальнику штабу. До його структури входить: 1) відділ планування службово-бойової діяльності та бойової готовності, в складі якого функціонує служба планування бойової готовності; 2) відділ підготовки штабів та застосування НГУ, у складі якого функціонує служба планування застосування НГУ; 3) відділ мобілізаційної роботи та територіальної оборони, у складі якого функціонує служба територіальної оборони; 4) інформаційно-аналітичний відділ, у складі якого функціонує аналітична служба [271].

До завдань оперативного управління належить: 1) організація, координація та проведення поточного та перспективного планування службово-бойової діяльності НГУ, у тому числі в умовах надзвичайного та воєнного стану; 2) своєчасне доведення до управлінь територіальних командувань, з'єднань і військових частин поставлених завдань та здійснення контролю за їх виконанням; 3) розроблення та організація виконання заходів щодо приведення НГУ у вищі ступені бойової готовності; 4) планування заходів участі НГУ у територіальній обороні держави, застосування НГУ в особливий період, участь у виконанні завдань під час правового режиму надзвичайного та воєнного стану; 5) забезпечення стійкого, безперервного та оперативного управління НГУ та ін [271].

Спільна робота відділів та служб оперативного управління відіграє ключову роль в управлінні НГУ в ході проведення АТО. Підкреслимо, що від виваженого планування та управління бойовою діяльністю НГУ залежить весь хід операцій, спрямованих на припинення збройного конфлікту на Сході України.

Зупинимось на основних напрямках діяльності НГУ під час її участі в АТО. Одразу відмітимо, що у жодному законодавчому акті не визначено вичерпного

переліку заходів, які реалізуються військовослужбовцями НГУ під час проведення АТО. Як відмічає М. В. Коваль, у ході взаємодії всіх силових структур, підрозділи ЗС України виконують завдання з оточення районів, у яких проводиться активна фаза бойових дій, а решту операцій виконують бійці спецпідрозділів СБУ, НГУ, ДПСУ тощо, які попередньо опрацьовуються в Антитерористичному центрі [272].

Деякі права, які, тим чи іншим чином, пов'язані з врегулюванням внутрішнього збройного конфлікту зафіксовані у ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України». Так, військовослужбовці НГУ мають право: 1) затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються НГУ, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється НГУ; 2) затримувати, доставляти та/або передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення АТО; 3) проводити огляд транспортних засобів і вантажів під час виконання НГУ покладених на неї завдань в районі проведення АТО або спеціальної операції, а також на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються НГУ та ін.

Вищенаведений перелік прав військовослужбовців НГУ свідчить про те, що законодавець не закріплює повноваження на складання протоколів про адміністративні правопорушення, що значно, на наш погляд, обмежує правоохоронну діяльність НГУ, адже військовослужбовці позбавлені можливості оперативно реагувати на виявлені адміністративні правопорушення.

У ст. 9 КУпАП зазначено, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [122].

Неважко відмітити безпосередній зв'язок, що існує між охоронюваними адміністративним правом відносинами та провідною функцією НГУ, яка полягає в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки [121, с. 67]

Таким чином, з метою більш ефективного виконання покладених на НГУ функцій як в умовах мирного часу, так і в ході проведення антитерористичної операції, пропонуємо доповнити новим пунктом ч. 1 ст. 13 («Права військовослужбовців НГУ») Закону України «Про Національну гвардію України» наступним змістом: *«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»*.

Поряд із цим, пропонуємо внести відповідні зміни і до КУпАП, зокрема доповненням п. 1 ч. 1 ст. 255 (особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення) абзацом наступного змісту: *«Національної гвардії України (ст. 122<sup>2</sup>, ст. 173, ст. 174, ст. 185, ст. 185<sup>1</sup>)»*. Це стосується таких адміністративних правопорушень як: невиконання водіями вимог про зупинку – ст. 122<sup>2</sup>; дрібне хуліганство – ст. 173; стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку – ст. 174; злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця – ст. 185 та ін [122].

Підкреслимо, що у ст. 19 Закону України «Про Національну гвардію України», встановлені умови застосування озброєння та бойової техніки, а саме: 1) для проведення спеціальних операцій, пов'язаних із знешкодженням озброєних злочинців, ліквідацією незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій; 2) для зупинки броньованої та бойової техніки, транспортних засобів під час запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного або надзвичайного

стану, у районі проведення АТО чи спеціальної операції, якщо водій відмовляється виконати законні вимоги зупинитися; 3) для усунення реальної загрози життю і безпеці особи, інтересам суспільства і держави під час виконання службових завдань у районі проведення АТО [3].

Водночас, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» регламентує діяльність посадових осіб, які виконують завдання в районі проведення АТО, зокрема представників органів виконавчої влади, правоохоронних органів, військових формувань, в тому числі і військовослужбовців НГУ. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» посадові особи залучені до АТО мають право: 1) застосовувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби; 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, у тому числі транспортні засоби дипломатичних представництв і консульських установ, та громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти; 3) входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій; 4) фізично затримувати терористів, а у випадках, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників операції або інших осіб, – знешкоджувати терористів тощо [145].

Оцінюємо з позитивного боку те, що роль та відповідальність складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням детально окреслені в Указі Президента України від 04.03.2016 № 92/2016 «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». Так, НГУ приймає безпосередню участь у таких кризових ситуаціях, як: 1) воєнний конфлікт (локальна, регіональна війна); 2) збройний конфлікт на державному кордоні міжнародного характеру; 3) збройні та інші провокації на державному кордоні; 4) загострення обстановки на державному кордоні та ін.

У випадку збройного конфлікту всередині держави, НГУ несе головну відповідальність за забезпечення державної та громадської безпеки, у тому числі боротьби з тероризмом. Поряд із цим, НГУ виконує допоміжну роль та сприяє у виконанні завдань із: а) забезпечення міжнародної стабільності та безпеки; б) забезпечення кібербезпеки та захисту інформації тощо [71].

Проаналізувавши законодавчо визначені права і обов'язки НГУ, а також відповідні довідкові та наукові джерела (інформаційно-публіцистичний журнали «Слово Честі», «Ратник», «Біла книга Національної гвардії України-2015»), можемо окреслити основні заходи, які виконуються НГУ в районі проведення АТО.

Так, сили та засоби оперативних підрозділів, підрозділів спеціального призначення, батальйонів та інших військових частин НГУ використовуються для виконання таких службово-бойових завдань, як: 1) несення служби на блокпостах, охорона місць збереження боєприпасів, вибухових і отруйних речовин; 2) пошук, затримання, передання уповноваженим державним органам озброєних осіб та осіб, причетних до вчинення злочинів; 3) забезпечення охорони громадського порядку та проведення стабілізаційних операцій на визволених територіях; 4) запобігання, виявлення, припинення терористичних актів, інших злочинів терористичної спрямованості, блокування осередків незаконних збройних формувань, а також знищення терористичних груп; 5) участь у спеціальних розвідувально-пошукових операціях з метою здобування інформації противника; 6) участь в евакуації населення з районів проведення бойових дій, якщо існує загроза життю, здоров'ю та іншим свободам; 7) проведення заходів по роботі з місцевим населенням визволених територій з метою підвищення рівня довіри та поваги місцевого населення до військово-правоохоронних структур тощо.

Коротко розглянемо особливості здійснення НГУ вищенаведених службово-бойових завдань.

Відповідно до п. 1.3. Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого Наказом першого заступника керівника

Антитерористичного центру при СБУ (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12.06.2015 № 415 ог, «блокпост» визначається як загороджувальний пункт у визначеному місці (на ділянці місцевості, у споруді або їх комплексі) в районі проведення АТО, призначений для контролю за рухом людей, транспортних засобів, перевірки в осіб документів, що посвідчують особу, особистого огляду осіб і огляду речей, що при них знаходяться, огляду транспортних засобів та речей, що ними перевозяться, з метою запобігання несанкціонованому проникненню осіб на неконтрольовану територію, проникнення з неконтрольованої території терористів та їх пособників, а також ввезення (вивезення) до/з району проведення АТО предметів і речовин, вилучених з цивільного обороту або обмежених в обороті; оборони сил та засобів, залучених до проведення АТО від протиправних посягань з боку терористів та незаконних озброєних (воєнізованих) формувань [273].

Блокпости і контрольно-пропускні пункти є основною формою позицій оборони підрозділів НГУ, що виконують бойове завдання в зоні збройного конфлікту на Сході країни [274, с. 51].

Під час несення служби на блокпостах, військовослужбовцями окремої Слобожанської бригади НГУ, Харківської оперативної бригади та іншими підрозділами постійно попереджаються злочини. Інформаційні повідомлення щодо проведених правоохоронних заходів в зоні проведення АТО можна знайти в офіційних друкованих виданнях, а саме: газеті Національної гвардії України «Ратник», інформаційно-публіцистичному журналі – «Слово Честі» [275]. Так, наприклад, військовослужбовці НГУ мають право: 1) затримувати бойовиків незаконних збройних формувань ЛНР та ДНР; 2) при огляді транспортних засобів вилучати наркотичні речовини, контрабандні товари, зброю, боєприпаси; 3) осіб, причетних до вчинюваних злочинів, затримувати та передавати до органів НПУ, СБУ та інших правоохоронних структур.

Серед заходів, які здійснюються військовослужбовцями НГУ, з метою забезпечення охорони громадського порядку, можна виділити наступні: патрулювання визволених від бойовиків територій; перевірка документів в осіб, а



в разі потреби проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів; попередження можливих провокацій та масових заворушень серед місцевого населення; виявлення злочинів та затримання представників незаконних збройних формувань тощо.

Так, під патрулюванням визволених від бойовиків територій слід розуміти профілактичні дії військовослужбовців НГУ з підтримання встановленого порядку, попередження протиправних дій, що здійснюються шляхом обходу (об'їзду) за встановленими маршрутами визначеної території, огляду окремих її ділянок, транспорту, приміщень організацій і установ різних форм власності, перевірки документів, особистих речей людей, які підозрюються у скоєнні правопорушення, затримання правопорушників, передачі їх до органів внутрішніх справ [100, с. 111-112].

Спільними зусиллями НГУ, СБУ, НПУ та інших силових структур здійснюються службово-бойові завдання, спрямовані на запобігання, виявлення та припинення терористичних актів, що характеризуються комплексом цілеспрямованих заходів, які лишають терористичні організації (групи) наступального, активного потенціалу [274, с. 24-25].

Основними формами боротьби з проявами тероризму в зоні АТО є: проведення переговорів, обмін військовополоненими, реалізація штурмових операцій по захопленню бойовиків незаконних збройних формувань та проведення контр–снайперських операцій, блокування та ізоляція районів в яких вони функціонують тощо. Перелічені заходи, вважаються виконаними, якщо терористичний акт припинено та ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників й інших осіб, які перебували в районі його проведення [274, с. 36].

Важливе значення має участь НГУ у спеціальних розвідувальних операціях. Метою розвідки частин і підрозділів НГУ під час проведення АТО є здобування розвідувальної інформації, яка необхідна командуванню і підрозділам для виключення раптовості дій противника (незаконних збройних формувань, розвідувально-диверсійних груп, диверсійно-терористичних груп), обґрунтованого планування наступних дій, їх етапів і конкретних завдань

підпорядкованим частинам і підрозділам, ефективного виконання ними завдань щодо локалізації та нейтралізації угруповань і підрозділів противника (роззброєння, за необхідністю – ефективного їх вогневого ураження та розгрому), своєчасного реагування на протизаконні дії населення, а також проведення спеціальних заходів і дій для зниження бойового і морально-психологічного потенціалу противника [274, с. 25-26].

За допомогою розвідувальних операцій військовослужбовці НГУ, з найменшими втратами для себе, можуть зібрати необхідну інформацію про місцезнаходження, склад, озброєність бойовиків ЛНР і ДНР, спрогнозувати їх незаконну діяльність та забезпечити, хоча б, тимчасову стабільність в районі проведення АТО.

З метою евакуації населення з районів проведення бойових дій можуть залучатись різні підрозділи спецпризначення НГУ. Відповідно до п. 9 ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» за погодженням Антитерористичного центру при СБУ та військово-цивільних адміністрацій (тимчасові державні органи, що здійснюють в районі проведення АТО повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій тощо) вирішуються питання щодо організації евакуації населення з місць та районів, небезпечних для проживання [276]. Наприклад, військовослужбовці лінійного підрозділу спецпризначення «Азов» приймали участь в евакуації місцевих жителів після обстрілу с. Широкине Донецької області [277].

Проведення заходів по роботі з місцевим населенням визволених територій виступає невід'ємним елементом підтримання національної безпеки країни. Військовослужбовці НГУ активно долучаються до роботи з молоддю в зоні АТО [278], відвідуючи навчальні заклади, приймаючи участь у відкритті святкових заходів, популяризуючи військову службу, розповсюджуючи патріотичні листівки тощо. Створення позитивного іміджу НГУ є вкрай важливим завданням, від ефективності втілення якого залежить рівень довіри громадян до військово-правоохоронних структур взагалі.

Безумовно, перелічені військово-правоохоронні завдання не в повному обсязі відображають всю картину участі НГУ у збройному протистоянні на Сході України. Відсутність законодавчого закріплення переліку основних завдань призводить до їх вузького наукового аналізу, неможливості виокремлення позитивних і негативних сторін здійснюваних військовослужбовцями НГУ завдань в районі проведення АТО.

Вважаємо, що діяльність НГУ в районі проведення АТО, повинна здійснюватися у межах встановлених «правом збройних конфліктів» («міжнародним гуманітарним правом» або «правом війни»). Такий обов'язок, у першу чергу, обумовлений вимогою, яка встановлена у п. 33 Воєнної доктрини України. Так, застосування Україною воєнної сили та реалізація заходів цивільного захисту повинно здійснюватися відповідно до норм міжнародного гуманітарного права [68].

Право збройних конфліктів (міжнародне гуманітарне право) – це звід норм, покликаний обмежити наслідки збройного конфлікту, виходячи із гуманітарних міркувань. Воно захищає тих осіб, які припинили, або більше не приймають активну участь у військових діях та обмежує методи і засоби ведення війни [279, с. 8-9]. Полегшення та попередження страждань людей під час збройних конфліктів – є головною метою міжнародного гуманітарного права, а неухильне дотримання норм, як державними силами, так і озброєною опозицією, або будь-якою іншою стороною конфлікту – є його обов'язковою умовою [280, с. 15].

Зазначимо, що конфлікт на Сході України можна охарактеризувати, передусім, як міжнародний збройний конфлікт. Для того, щоб визнати конфлікт міжнародним, необов'язково потрібно введення правового режиму воєнного стану. За загальним правилом використовують принцип «фактичного існування конфлікту», відповідно до якого на території України і було свого часу запроваджено проведення АТО.

Стаття 2 (1) Женевських конвенцій 1949 р. визначає, що міжнародний збройний конфлікт виникає «у випадку оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими

Договірними Сторонами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни» [133]. Такі ситуації можуть приймати форму або відкритого конфлікту між державами, або у формі втручання в існуючий внутрішній конфлікт. В останньому випадку такий конфлікт «інтернаціоналізується», іншими словами, іноземна держава направляє війська на територію іншої держави з метою дестабілізації обстановки та підтримки опозиційного руху. В той же час, таке втручання у внутрішні справи держави може бути і непрямим, тобто коли забезпечується підтримка повстанської діяльності безпосередньо.

За визначенням Міжнародного кримінального трибуналу по колишній Югославії, «контроль, здійснюваний державою над підконтрольними озброєними силами, ополченцями або іншими незаконними збройними формуваннями може носити загальний характер, коли іноземна держава приймає участь в організації, координації або плануванні військовими діями незаконних угруповань, а не тільки надає фінансову допомогу, забезпечує озброєнням тощо» [281, с. 93-94].

При міжнародному збройному конфлікті обов'язково застосовуються наступні міжнародні акти: Женевські конвенції, 1949 року (I-IV); Додатковий протокол I, 1977 року; Гаазька конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, 1954 року та Другий протокол 1999 року до неї; Конвенція про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї 1980 року (Протоколи I-IV до неї та Протокол V); Оттавська конвенція або Конвенція про заборону застосування, накопичення запасів, виробництво і передачу протипіхотних мін та про їх знищення, 1997 року; Факультативний протокол до Конвенції про права дитини, щодо участі дітей у збройних конфліктах, 2000 року [279, с. 31].

Поряд із цим, НГУ повинна діяти в межах, передбачених внутрішнім (національним) правом, міжнародним правом прав людини та правом збройних конфліктів, особливо під час виконання службово-бойових завдань в районі проведення АТО. Право збройних конфліктів не допускає будь-яких відхилень або нехтувань правами людини, воно створює позитивний баланс між вимогами військової необхідності та гуманітарними завданнями. Усвідомлення

військовослужбовцями НГУ основ міжнародного гуманітарного права, на нашу думку, є важливим завданням.

Зазначимо, що саме держава, зобов'язана забезпечувати навчання військовослужбовців праву збройних конфліктів, а також загальновизнаним гуманітарним принципам з метою їх додержання за будь-яких обставин та на всіх рівнях командної ієрархії. За цих обставин, Міжнародний Комітет Червоного Хреста (МКЧХ), сприяє включенню гуманітарного права та принципів до воєнних доктрин держав, до програм військової підготовки, учбових університетських програм факультетів права, політології, журналістики тощо та надає відповідну допомогу в цих питаннях [280, с. 42-43]. Названий Комітет також надає допомогу населенню безпосередньо в зоні конфлікту, в тому числі на Сході України, захищає їх життя та здоров'я, полегшує умови їх перебування (забезпечуючи продуктами харчування, водою, предметами першої необхідності та ін.), надає медичну допомогу тощо. Крім цього, МКЧХ намагається встановити контакт із сторонами конфлікту з метою ознайомлення з діяльністю і методами роботи всього Міжнародного руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, для отримання доступу до жертв конфлікту [280, с. 22, 42-43].

Підводячи підсумок дослідженню особливостей діяльності НГУ під час вирішення збройного конфлікту на Сході України, пропонуємо під поняттям *«управління діяльністю Національної гвардії України в ході проведення АТО»* розуміти сукупність цілеспрямованих дій, здійснюваних компетентними органами (Антитерористичний центр при СБУ), відповідними структурними підрозділами, що функціонують у складі штабу Головного управління НГУ (оперативне управління), їх посадовими та службовими особами, представниками міжнародних організацій з метою планування, координації, організації службово-бойової діяльності військових частин НГУ в районі проведення АТО.

### **3.2. Міжнародна співпраця як напрям удосконалення діяльності Національної гвардії України**

Військово-правоохоронна діяльність НГУ, перш за все, спрямована на захист внутрішнього суверенітету держави та забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Перспективним кроком для розвитку вітчизняного сектору безпеки і оборони, в тому числі і НГУ, є майбутня інтеграція України до провідних європейських та євроатлантичних правоохоронних структур. Однією з основних умов такої інтеграції є міжнародна співпраця НГУ з іншими аналогічними військовими формуваннями європейських країн. Такий вектор розвитку дозволяє не лише отримувати позитивний досвід функціонування європейських військово-правоохоронних формувань, використовувати ключові військові стандарти, а також сприяє вдосконаленню існуючих адміністративно-правових засад діяльності НГУ з метою зміцнення довіри до нашої держави.

Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про Національну гвардію України» НГУ зобов'язана брати участь у міжнародному співробітництві, міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку і на умовах, визначених Законами України та на підставі міжнародних договорів тощо [3]. Одразу відмітимо, що міжнародна співпраця НГУ зароджувалась ще за часів функціонування внутрішніх військ МВС України, тому, всі підписані цим органом міжнародні угоди, на сьогоднішній день, залишаються чинними для НГУ. З метою визначення напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності НГУ вважаємо за доцільне проаналізувати існуючі форми взаємодії НГУ з міжнародними організаціями, установами та аналогічними іноземними військовими формуваннями, визначити зміст їх спільної діяльності.

З метою належної організації заходів з міжнародного співробітництва у складі Головного управління НГУ створено та діє окреме управління міжнародного співробітництва.

За участю названого управління, командувач НГУ здійснює керівництво та спрямовує діяльність на виконання таких особливих завдань: 1) підготовку та реалізацію європейських проєктів; 2) організацію та здійснення міжнародного

співробітництва НГУ, в межах компетенції, з аналогічними військовими формуваннями іноземних держав та іншими правоохоронними структурами (OSCE, Транспаренсі Інтернешнел, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС)) тощо; 3) участь у підготовці та відборі військовослужбовців НГУ з метою задіяння у міжнародних миротворчих операціях; 4) організацію прийому та протокольного забезпечення візитів делегацій, окремих представників військових правоохоронних структур іноземних держав до НГУ, міжнародних зустрічей, конференцій та інших заходів та співробітництво між ними; 5) організацію виїздів представників НГУ у службові відрядження за кордон; 6) проведення заходів щодо організації вдосконалення мовної підготовки військовослужбовців НГУ [139].

Важливим напрямком міжнародної взаємодії НГУ є її участь у підготовці та реалізації спільних з Європою проектів. У цьому контексті варто навести проект «Twinning», реалізація якого позитивно вплинула на запровадження реформ у військово-правоохоронній сфері України. Характерною рисою цього проекту став безпосередній обмін унікальним досвідом в окремо взятій сфері державного управління, в тому числі у сфері управління НГУ (до 2014 року – Внутрішніми військами МВС України) з метою впровадження європейських норм та стандартів (через консультування, тренінги, стажування), необхідних для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС [282].

Порядок реалізації проекту «Twinning» на сьогодні регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 700 «Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів «Twinning». Цим нормативно-правовим документом «Twinning» визначено як проект технічної допомоги ЄС, що передбачає спільну діяльність державного органу держави – члена ЄС з бенефіціаром (державний орган, в якому передбачається впровадження проекту Twinning), що спрямований на досягнення обов'язкових результатів, викладених у Twinning-контракті [283].

Прагнення України стати однією з країн-членів ЄС вимагає застосування цього інструменту для адаптації вітчизняної системи державного управління до вимог і стандартів встановлених в інших країнах ЄС [284, с.131-135 ].

Зазначимо, що починаючи з 2008 року в Україні реалізовано декілька проектів щодо вдосконалення системи охорони громадського порядку спільно з Національною жандармерією Французької Республіки та Жандармерією Румунії. У період з 2008 по 2010 роки у МВС України було втілено у життя перший проект «Twinning», що стосувався впровадження та розвитку управління якістю в українській міліції, до якого залучалися військовослужбовці внутрішніх військ МВС України. Другий проект «Twinning» щодо сприяння вдосконаленню системи охорони громадського порядку Внутрішніми військами МВС України був логічним продовженням попереднього та охопив період з 2012 по 2013 роки [282].

Прикладом успішної реалізації останнього проекту стало проведення футбольного чемпіонату Євро-2012, для організації якого 240 інструкторів Внутрішніх військ МВС України спільно з фахівцями у сфері підтримки громадського порядку із Французької Республіки та Румунії, пройшли підготовку із застосуванням нових тактик та спеціальних методик. Поряд із цим, 200 інструкторів Внутрішніх військ отримали сертифікати, що засвідчили – їх право на підготовку інших осіб у сфері охорони громадської порядку [285].

Узагальнюючи зазначимо, що проекти «Twinning» у військово-правоохоронній сфері були сконцентровані навколо вирішення таких питань: 1) вдосконалення інституційної спроможності (аналіз існуючих та підготовка нових нормативно-правових актів, що відповідають європейським стандартам та підвищують ефективність правоохоронної системи України в цілому); 2) вдосконалення тактики дій під час виконання завдань з охорони громадського порядку; 3) вдосконалення системи професійної підготовки; 4) вдосконалення системи тилового та технічного забезпечення [282].

Варто зазначити, що пріоритетним завданням НГУ на 2016 рік відповідно до Указу Президента України від 12.02.2016 № 45/2016 «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік» вважається



підготовка до реалізації нового проекту ЄС у рамках програми «Twinning» за напрямом: «Сприяння вдосконаленню діяльності підрозділів спеціального призначення та спеціалізованих підрозділів НГУ у сфері забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю» [73]. Координатором названого проекту виступає Консультативна Місія ЄС з реформування цивільного сектору безпеки в Україні (EUAM-Ukraine), діяльність якої зосереджена, передусім, на розробці та впровадженні стратегії реформування органів внутрішніх справ [286, с. 13-14].

Одним із перспективних напрямів міжнародної діяльності НГУ є співробітництво з аналогічними військовими формуваннями іноземних держав та закордонними правоохоронними структурами.

Враховуючи складність та тривалість зазначених процесів, доречно визначитися з пріоритетами у цьому напрямку, які, на нашу думку, повинні зараховувати: 1) вступ до різноманітних безпекових європейських та євроатлантичних структур та організацій (асоціація FIER, НАТО); 2) участь у різноманітних проектах військово-правоохоронного спрямування; 3) проведення спільних військових навчань з представниками іноземного сектору безпеки та оборони («Fearless Guardian-2015», «RoGendIntEX-2015», «Rapid Trident-2016» та ін.); 4) створення нової системи навчання особового складу НГУ у відповідності до стандартів НАТО тощо.

Пропонуємо більш детально розглянути основні напрямки діяльності Асоціації FIER та Організації Північноатлантичного договору (НАТО), які останнім часом активно залучаються до процесів військового будівництва в Україні.

Асоціація FIER (Асоціація сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи) виступає об'єднуючим ланцюгом правоохоронно-військових установ, до структури якого увійшли: Національна жандармерія Франції, Війська карабінерів Італії, Цивільна гвардія Іспанії, Національна Республіканська гвардія Португалії, Жандармерія Туреччини, жандармерія Румунії, Королівська жандармерія Йорданії та ін. Стаття 4 Статуту FIER визначає, що Асоціація є відкритою для всіх органів поліції та жандармерій з військовим статусом, країн, які є членами Ради Європи та які бажають: розвивати відносини у сфері поліцейського співробітництва і у структурно-організаційних питаннях; узгоджувати

національні стандарти з міжнародними угодами; обмінюватись досвідом та інформацією в поліцейській діяльності тощо [287].

НГУ за рекомендаціями європейських експертів подала заявку на вступ до Асоціації ще на початку 2015 року. У 2016 році за результатами заслуховування делегації НГУ Асоціацією FIER було прийнято рішення про роботу її оціночної місії, повноважні представники якої перевіряли структуру НГУ, виявляли її схожість з іншими членами (аналогічними військовими формуваннями, які входять до FIER), досліджували інституційне споріднення, специфіку діяльності та розглядали інші питання з метою забезпечення майбутнього співробітництва [288]. Як наслідок, 12 жовтня 2016 року в ході Саміту Вищої ради генеральних директорів і командувачів FIER було підписано документ, який визначив статус НГУ в якості спостерігача з перспективою членства до FIER [289].

Не викликає сумніву, що членство НГУ в Асоціації повинно позитивно позначитися на адміністративно-правових засадах діяльності НГУ, зокрема виробити ефективні напрями вирішення найбільш проблемних питань у сфері організації служби і виконання службово-бойових завдань у кризових ситуаціях.

Процес військового будівництва в Україні неможливо уявити без участі міжнародних міжурядових організацій та різних програм адоптації та розвитку. Суттєву роль в процесах еволюції військово-правоохоронної сфери України виконує Організація Північноатлантичного договору (НАТО). З моменту підписання Україною Рамкового документа у 1994 році була запроваджена спільна програма з НАТО «Партнерство заради миру», у межах якої реалізуються проекти, що спрямовані на: розбудову цілісності й прозорості оборонних інституцій; професійний розвиток цивільного персоналу сектору безпеки і оборони України; вдосконалення військової освіти та оборонно-технічного співробітництва та реформування органів, що входять до українського сектору безпеки та оборони тощо [290].

Нинішній стан справ свідчить про те, що НГУ лідирує у процесах переходу на військові стандарти НАТО. Вагомий внесок у названі процеси, безумовно, зробили експерти Альянсу, які застосували трьох етапний системний підхід реформування НГУ, який зараховує до себе: 1) реформу структури управління НГУ; 2) програму

створення нової системи підготовки та навчання особового складу з урахуванням іноземного досвіду і досвіду участі НГУ у бойових операціях на Сході держави; 3) механізм забезпечення взаємодії НГУ з усіма силовими відомствами України, а також із силами НАТО.

Перший етап передбачає зміни в організаційній структурі управління НГУ та у відповідних територіальних підрозділах, що входять до її складу, відповідно до стандартів управління аналогічними формуваннями, що функціонують у країнах-членах НАТО.

У межах першого етапу планується повністю оптимізувати керівну ланку та забезпечити оперативне виконання завдань військовослужбовцями під час ускладнення оперативної обстановки.

Другий етап передбачає розроблення в НГУ нової системи підготовки особового складу з урахуванням іноземного досвіду та досвіду участі військовослужбовців у бойових діях на Сході України. За результатом такої діяльності буде створено «інститут сержантів» з метою підвищення професійного рівня бійців НГУ та вдосконалення управління їх діями в умовах мирного часу та особливого періоду.

Вимоги третього етапу передбачають налагодження взаємодії між НГУ та органами, які входять як до сектору безпеки і оборони України, так і з аналогічними військовими формуваннями країн-членів НАТО [291].

Останній етап має на увазі, перш за все, перехід на євроатлантичні стандарти військового управління (STANAG – standardization agreement). Впровадження у діяльність НГУ уніфікованих стандартів дозволить повноцінно взаємодіяти з іноземними партнерами, в тому числі і під час здійснення міжнародних операцій з підтримання миру та безпеки.

Показовими на шляху переходу НГУ на євроатлантичні стандарти військового управління стали спільні українсько-американські навчання «Fearless Guardian-2015» та «Rapid Trident-2016». У межах цих проєктів, представники Збройних Сил США оцінювали індивідуальні навички та знання військовослужбовців НГУ, поділилися досвідом щодо ведення бойових дій, правилами маскуванню, основними прийомами

стрільби з гвинтівки, реагування на прямий і непрямий обстріл, надання першої медичної допомоги на полі бою, а також контролювали виконання тестових завдань бригадою швидкого реагування [292].

Поряд із цим, започатковано та забезпечено співробітництво НГУ з Трастовими фондами Україна-НАТО з медичної реабілітації, з питань логістики та стандартизації, у галузі командування, управління, комунікації і комп'ютеризації, які функціонують при Офісі зв'язку НАТО в Україні. Для прикладу, наведемо фінансову допомогу медичному центру НГУ «Нові Санжари», в якому, за фінансової підтримки Трастового Фонду, було закуплено сучасну медичну апаратуру тощо [36, с. 69].

Окремо відзначимо основні заходи, які були реалізовані Головним управлінням НГУ у межах співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік, а саме: участь військовослужбовців НГУ у міжнародних багатонаціональних військових навчаннях з метою обміну досвідом, підвищення кваліфікації та рівня взаємосумісності між підрозділами Збройних Сил України та держав-членів і держав-партнерів НАТО; участь представників НГУ в роботі українсько-американського Об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування; участь військовослужбовців НГУ у заходах Програми НАТО з питань професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки і оборони; навчання військовослужбовців НГУ і представників Міністерства внутрішніх справ України у Центрі вдосконалення кваліфікації поліцейських підрозділів з підтримання стабільності (м. Віченца, Італійська Республіка) з метою їх підготовки для подальшої участі у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки та ін [73].

Так, протягом 2016 року військовослужбовці НГУ приймали участь у міжнародних багатонаціональних військових навчаннях. Відповідно до положень Указу Президента України від 24.12.2015 №721/2015 «Про план проведення багатонаціональних навчань за участю підрозділів Збройних Сил України на території України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України на 2016 рік» Збройні Сили України та інші військові формування приймали участь у багатонаціональних навчаннях за межами України, а підрозділи збройних сил іноземних держав із США, Канади, Литовської Республіки, Республіки Польща,

інших держав-членів НАТО та держав-учасниць в рамках програми «Партнерство заради миру» у рамках військового співробітництва були допущені на територію України [293].

Окрему увагу слід приділити діяльності міжнародним організаціям, які безпосередньо займаються питаннями вдосконалення управління вітчизняним безпековим сектором.

Проаналізуємо діяльність Організації з безпеки і співробітництва в Європі – ОБСЄ (Organization for Security and Co-operation in Europe), яка займається питаннями безпеки у трьох основних вимірах: суспільному, військово-політичному та економіко-екологічному. Підхід ОБСЄ у військовій сфері передбачає проведення заходів спрямованих на підвищення відкритості й транспарентності, забезпечення військового співробітництва, регулярного обміну військовою інформацією щодо документів оборонного планування, контролю над озброєнням тощо [294].

Виконуючи роль медіатора у конфлікті на Сході України, ОБСЄ робить вагомий внесок у забезпечення перемир'я. У зоні проведення антитерористичної операції НГУ виконує чимало бойових завдань (охорона блокпостів, надання допомоги підрозділам НГУ в охороні громадського порядку, припинення масових заворушень, участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних осіб тощо), про які інспектує ОБСЄ на предмет дотримання Мінських домовленостей. Неабияку роль виконує ОБСЄ у питаннях розвитку НГУ. Наприклад, у Головному управлінні НГУ неодноразово проводяться зустрічі з представниками інспекційної групи ОБСЄ, під час яких обговорюються плани матеріально-технічної допомоги, перспективні напрямки розвитку та функціонування НГУ (робота з волонтерами, розвиток навчальних центрів, питання логістичного забезпечення та ін.).

Варто також приділити увагу Женевському центру демократичного контролю над збройними силами (надалі – ДКЗС) як одному із провідних міжнародних організацій, що займається питаннями реформування та управління сектором безпеки і оборони.

Починаючи з 2001 року міжнародна організація сприяє процесам демократизації через семінари, навчання, конференції у напрямку реформування і

управління сектором безпеки [295]. У межах Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП) та програми «Партнерство заради миру» було відкрито новий проект на тему: «Будування цілісності, виховання доброчесності та зниження ризику корупції у військових організаціях», у роботі над яким активну участь приймає ДКЗС спільно з Transparency International і експертами НАТО, які щорічно готують збірники прикладів позитивного досвіду з будування цілісності та виховання доброчесності в оборонному секторі [37, с. V-VI].

Одночасно з прийняттям у 2014 році Закону України «Про Національну гвардію України» експертами з Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, було надано рекомендації з питань практичного впровадження реформ щодо майбутнього розвитку новоствореної військово-правоохоронної структури. Такі реформи планується спрямувати на: підвищення стандартів прозорості в контексті боротьби з корупцією; будування цілісності й виховання доброчесності, забезпечуючи тим самим виховання чесних та високопрофесійних спеціалістів; раціональне фінансове використання оборонних ресурсів, що передбачає прозорість державних закупівель тощо.

Спільно з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) функціонує неурядова організація, яка здійснює глобальний моніторинг рівня корумпованості органів державної влади Transparency International (Транспаренсі Інтернешнел), основною місією якої на території України є обмеження зростання ризиків корупції, шляхом сприяння прозорості, підзвітності та доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Відмітимо, що Транспаренсі Інтернешнел контролює і правоохоронний сектор, перевіряючи, наприклад, прозорість здійснення державних закупівель, їх відповідності принципам цілісності й доброчесності на етапі прийняття рішень [296, с. 96-108].

Значний крок на шляху унеможливлення ризиків виникнення корупції у системі планування державних закупівель в НГУ, їх безпосередньої організації та доведення матеріально-технічних засобів до військових частин було зроблено за допомогою системи публічних електронних закупівель – Prozorro та офіційного загальнодержавного веб-порталу державних закупівель ([tender.me.gov.ua](http://tender.me.gov.ua)).

Удосконаленням системи внутрішнього аудиту НГУ, виявленням і запобіганням корупції займаються також фахівці із Скандинавії у межах проведення Скандинавсько-Балтійської програми (NBAP).

Одним із перспективних напрямів допомоги є вдосконалення системи внутрішнього аудиту та системи виявлення і запобігання корупції шляхом впровадження сучасного ІТ-обладнання та відповідного програмного забезпечення. Під час останньої зустрічі були обговорені основні напрямки реалізації спільного довгострокового проекту з НГУ та шляхи надання матеріально-технічної допомоги щодо створення єдиної ІТ-платформи, необхідної для впровадження електронних баз даних відповідно до найсучасніших європейських стандартів. У результаті впровадження таких новацій НГУ зможе проводити закупівлі он-лайн, забезпечуючи прозорість та відкритість обігу державних коштів [297].

Міжнародною підтримкою у сфері реформування сектору безпеки і оборони в Україні займається і Шведська національна контактна група проведення реформ у секторі безпеки (Swedish National Contact Group on Security Sector Reform – NCSSR), яка у 2015 році, за дорученням шведського Уряду провела оцінку реформування українського сектора безпеки за участю Академії Фольке Бернадотта (Folke Bernadotte Academy – FBA). У доповіді були проаналізовані проекти, що сконцентровані навколо різних сфер державного управління в Україні. Деякі з них були присвячені і реформуванню НГУ. Основною метою першого проекту на тему: «Навчити й оснастити», за фінансової підтримки США, є підвищення бойової ефективності НГУ. Керівною ідеєю наступного проекту, профінансованого Румунією, став розвиток інституційної спроможності НГУ виконувати безпекові завдання шляхом підвищення професіоналізму, передачі знань і навичок відповідно до європейських стандартів [298, с. 13, с. 42, с. 93].

Вищенаведені особливості діяльності міжнародних організацій безпекового спрямування свідчать про те, що не залишається без уваги сектор безпеки і оборони України, приймається активна участь у реформуванні, оснащенні та вдосконаленні системи управління НГУ.

Міжнародні миротворчі операції з підтримання миру і безпеки, в яких приймає участь НГУ, є ще одним із основних елементів міжнародного співробітництва.

Варто відмітити, що у загальних рисах миротворча діяльність силами МВС України почала свій відлік з 1994 року, коли на території колишньої Югославії відбувалися збройні конфлікти. Постановою Верховної Ради України від 19.11.1993 № 3626-ХІІ «Про збільшення чисельності батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надіслання групи військових спостерігачів» було доручено МВС України виділити до 20 працівників органів внутрішніх справ України для участі у силах цивільної поліції Сил ООН для врегулювання конфлікту у колишній Югославії [299]. У період з 2009-2014 р.р. МВС України продовжувало розвивати напрямок міжнародної миротворчої діяльності та у відповідності із Стратегією міжнародної миротворчої діяльності України, затвердженої Указом Президента України від 15.06.2009 № 435/2009 [300], постійно вживало заходи щодо підвищення якості мовної підготовки, вивчення міжнародного гуманітарного права, вдосконалення системи керівництва, координації дій та збільшення представництва національного персоналу з працівників органів внутрішніх справ і військовослужбовців НГУ тощо. За результатами такої діяльності понад 2,5 тис. представників МВС України та військовослужбовців НГУ (внутрішніх військ МВС України) отримали міжнародний досвід участі у міжнародних миротворчих місіях [301].

У світлі докорінного оновлення адміністративного законодавства правовим підґрунтям миротворчої діяльності НГУ можна визнати: Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» [302]; Наказ МВС України «Про організаційне забезпечення діяльності МВС України з підтримання миру і безпеки» [303]; Закон України «Про Національну гвардію України» [3]; Указ Президента України «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік» [73] тощо. Зокрема, програмою співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік, передбачена підготовка національного персоналу до участі у місіях ООН, на курсах миротворчої спрямованості у Центрі



вдосконалення кваліфікації поліцейських підрозділів з підтримання стабільності (CoESPU), м. Віченца, Італія.

Єдиним недоліком, який простежується у положеннях нормативно-правових актів, прийнятих до 2014 року, можна вважати наявність застосування попереднього органу сил внутрішньої безпеки країни – Внутрішніх військ МВС України, що потребує відповідного перегляду та внесення змін.

У 2015 році військовослужбовці та офіцери НГУ приймали безпосередню участь у міжнародних операціях ООН з підтримання миру і безпеки на Кіпрі, Кот-де'Івуарі, Південному Судані, Ліберії, Республіці Конго, а також у штаб-квартирі ООН [36, с. 71]. Українські військовослужбовці завдяки своїй відмінній підготовці, високому професійному рівню, досвіду правоохоронної діяльності, гідно представляють МВС України на міжнародній арені та користуються заслуженим авторитетом у керівництва поліції місії ООН, колег по роботі та місцевої поліції у відповідних країнах [301].

У ході здійснення міжнародного співробітництва НГУ проводяться заходи спрямовані на: проведення прийомів окремих представників військових правоохоронних структур іноземних держав; протокольне забезпечення візитів делегацій; підготовку міжнародних зустрічей, конференцій тощо.

Наприклад, у Головному управлінні НГУ щороку проводяться офіційні зустрічі представників військово-правоохоронних структур як європейської спільноти, так і північноатлантичного договору. За підсумками проведених робочих зустрічей з делегаціями Військ карабінерів Італійської Республіки, Народного Союзу оборони Естонської Республіки, Національної гвардії штату Каліфорнії, Національної гвардії Збройних Сил Грузії у 2015-2016 р.р. були досягнуті домовленості щодо проведення спільних тренувань, навчань, консультацій, а також стосовно надання допомоги у питаннях забезпечення громадської безпеки тощо.

Позитивним прикладом міжнародної співпраці НГУ є, безумовно, співпраця з Національною гвардією Штату Каліфорнія Сполучених Штатів Америки, у ході якої обговорюються основні аспекти реформування системи управління, логістики та підготовки особового складу НГУ, а також практичні питання створення

сержантського корпусу за аналогом США тощо [36, с. 70]. Можемо зазначити, що надання дорадчої та консультативної допомоги з питань реформування сприяє прискоренню впровадження нових стандартів управління у діяльність НГУ.

Під час спільних заходів з Міністерством оборони Польщі було досягнуто домовленості щодо підписання Меморандуму про співробітництво між Міністерством оборони Польщі та МВС України. Крім цього, Польською Стороною було організовано навчально тренувальні курси для військовослужбовців НГУ з питань тактичної медицини, клінічної медицини та реабілітації, а також запропоновано навчання за різними напрямками підготовки в Академії Національної оборони Польщі. Поряд з цим, НГУ, за запрошенням Жандармерії Румунії прийняла участь у міжнародних навчаннях «RoGendIntEX-2015» на базі Навчального центру підготовки підрозділів з охорони громадського порядку в м. Окюрі, Румунія [36, с. 71].

Оцінюємо з позитивного боку проведення таких заходів військовим керівництвом НГУ, адже це сприяє прискоренню впровадження нових військових стандартів у діяльність НГУ і налагодженню діалогу з іноземними партнерами.

У межах міжнародного співробітництва окреме місце займають питання вдосконалення мовної підготовки військовослужбовців НГУ. Відзначимо, що процес реформування військової освіти за євроатлантичними стандартами військового управління (STANAG 6001 – standardization agreement) доцільно розпочати саме з утворення «Мовного центру», на базі якого проводитимуться тестування з мовних дисциплін для офіцерів і курсантів НГУ. З цією метою міжнародними експертами запропоновано сертифікувати певну кількість викладачів Національної академії Національної гвардії України та рекомендовано залучати останніх до процесу навчання з урахуванням іноземного досвіду підготовки особового складу. Першим кроком у частині реалізації цього проекту необхідно відзначити створення робочої групи при Головному управлінні НГУ, яка складається переважно із фахівців, що мають досвід роботи у сфері воєнної політики блоку НАТО, і які відповідають за процеси реорганізації органів військового управління та частин НГУ за стандартами НАТО [304].

Підсумовуючи все вищенаведене у даному підрозділі, маємо підстави відмітити найголовніші риси міжнародної співпраці, які суттєво впливають на підвищення якості адміністративно-правових засад діяльності НГУ.

Першим та реалізованим чинником міжнародного впливу на реформування органу сил внутрішньої безпеки України слід назвати прийняття Закону України «Про Національну гвардію України». Відзначимо, що саме при підготовці закону були враховані рекомендації європейських експертів стосовно назви, структури управління, призначення і завдань НГУ, із врахуванням досвіду функціонування аналогічних формувань з військовим статусом країн-членів Європейського Союзу – Національної жандармерії Франції, Військ карабінерів Італії, Цивільної гвардії Іспанії тощо.

З іншого боку, нинішній стан справ свідчить про те, що залишаються не вирішеними питання вступу НГУ до провідних міжнародних структур та асоціацій з військово-правоохоронним статусом. Не дивлячись на те, що НГУ лідирує у процесах переходу на міжнародні стандарти військового управління, зазначимо, що переважно всі європейські та північноатлантичні військово-правоохоронні структури, передбачають довгострокові процедури розгляду та визначення статусу нових членів. Така ситуація свідчить, перш за все, про необхідність перегляду нормативно-правової бази, що регламентує військово-правоохоронну діяльність НГУ з метою уніфікації вітчизняних стандартів у відповідності до загальноприйнятих міжнародних стандартів військового управління.

Як базовий чинник вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності НГУ, міжнародну співпрацю можна охарактеризувати наступними ознаками: по-перше, характеризується така діяльність підзаконністю та багатосторонністю; по-друге, здійснюється з боку спеціально створених органів, відділів та управлінь, що функціонують при Головному управлінні НГУ, їх посадових та службових осіб, у межах визначених Законами компетенції; по-третє, здійснюється у певних правових формах (міжнародні договори, міжнародні та європейські проекти програми адаптації, стандарти військової підготовки тощо); по-четверте, проводиться за допомогою відповідних заходів правоохоронного спрямування таких, як: семінари, «круглі столи», спільні навчання та ін.

Отже, виходячи із наданих ознак, пропонуємо надати авторське визначення поняттю *міжнародне співробітництво Національної гвардії України*, під яким будемо розуміти багатосторонню діяльність спеціально створених органів, відділів та управлінь, що функціонують при Головному управлінні НГУ, їх посадових і службових осіб, спрямовану на налагодження зв'язків з міжнародними та європейськими структурами з метою отримання допомоги у питаннях військового будівництва та запровадження міжнародного військово-правоохоронного досвіду через семінари, навчання, проекти, програми адаптації, стандарти військової підготовки та ін. Зазначений напрямок діяльності НГУ дозволяє модернізувати сучасні національні адміністративно-правові засади та впроваджувати нові міжнародні моделі належного управління.

### **Висновки до розділу 3**

1. Аналіз наукової фахової літератури, нормативно-правових актів європейських країн, дозволив визначитись з напрямками та основними підходами щодо впровадження зарубіжного досвіду, моделей формування і функціонування військових формувань з правоохоронними функціями. У досліджуваній сфері автором особливу увагу було приділено аналізу досвіду функціонування військових формувань з правоохоронними функціями європейських країн, оскільки прагнення НГУ стати одним із членів FIER (Асоціація сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи) передбачає обов'язок вітчизняного військового формування розвиватись у дусі аналогічних правоохоронних структур із військовим статусом.

2. Детально розглянуто особливості діяльності військових формувань з правоохоронними функціями, які функціонують у таких країнах, як Латвійська Республіка і Болгарська Республіка, а також країнах, що входять до Асоціації FIER – Французької Республіки та Королівства Іспанії. Встановлено, що Латвійська Республіка є країною пострадянського простору і шлях розвитку її оборонної системи представляє інтерес як з теоретичної, так і практичної точок зору. Аналіз розвитку правоохоронної сфери державного управління Болгарської Республіки та ролі НАТО

у цих питаннях є прийнятним, враховуючи той факт, що НГУ перебуває лише на першому етапі процесу вступу до НАТО.

Аналіз французького законодавства, яке регламентує діяльність Національної жандармерії Французької Республіки (військового формування, що утворено для дотримання і виконання законів, забезпечення громадської безпеки й публічного порядку, боротьби з тероризмом і захисту населення), надав можливість розкрити основні завдання та функції, які здійснюють відповідні органи, взводи та підрозділи, визначити їх організаційну структуру.

Засвідчення факту високого рівня розвитку спеціальних підрозділів Національної жандармерії (військово-повітряні сили; військова жандармерія; підрозділи жандармерії, які забезпечують функціонування авіації; жандармерія берегової охорони; підрозділ жандармерії, що забезпечує контроль за ядерною зброєю), які наділені спеціальною компетенцією для виконання специфічних завдань, дозволило виявити ряд позитивних елементів, які можливо запровадити у діяльність НГУ з урахуванням національних особливостей.

Доведено, що для НГУ досвід Національної жандармерії Французької Республіки має значення у частині запозичення її організаційної структури та деяких основних напрямків діяльності. Зокрема, використання особливостей військово-правоохоронного управління французької Національної жандармерії, наприклад, позитивний досвід функціонування спеціального оперативного підрозділу – GIGN або утворення у складі НГУ підрозділу моніторингу та оперативного втручання (за зразком PSIG) для боротьби з правопорушеннями та злочинами сприяло б розвитку вітчизняного військового формування.

3. Проаналізовані законодавчо встановлені завдання та функції Цивільної гвардії Королівства Іспанії, яка виступає військовим збройним формуванням, що підпорядковується Міністру внутрішніх справ з питань виконання функцій, визначених законодавством, а також Міністру оборони з питань виконання завдань військового характеру, які можуть покладатися на неї цим Міністром або Урядом.

Доведено, що основні напрямки діяльності Цивільної гвардії Королівства Іспанії є значно ширшими, ніж функції НГУ, оскільки зараховують до себе функції з

охорони екології; митний контроль і забезпечення безпеки в аеропортах і портах; ведення боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і контрабандних товарів; моніторинг та контроль за транспортними засобами; забезпечення безпеки дорожнього руху на дорогах міжміського сполучення.

Значну увагу було приділено особливостям реалізації військово-правоохоронних операцій з припинення етнополітичного конфлікту в Автономній Спільноті Іспанії – Країні Басків («баскського конфлікту»). Визначений перелік заходів із припинення «баскського терору», в результаті яких відбулося припинення збройного протистояння і терористичної діяльності, знизилась екстремістські ідеї серед молоді і підвищився рівень довіри до правоохоронних структур вважається корисним і прийнятним для НГУ у частині запозичення досвіду проведення антитерористичних операцій.

4. Зроблено висновок, що Латвійська Національна гвардія є прикладом успішної реалізації державних військових програм, спрямованих на поступове вдосконалення цієї структури – від добровільного молодіжного формування – до високопрофесійного органу сил внутрішньої безпеки країни. Відмічено, що вступ до НАТО, поступове запровадження військових стандартів, проведення спільних військових навчань, міжнародна підтримка відіграли значну роль у становленні Латвійської Національної гвардії, яка має на сьогодні розвинену організаційну структуру, підготовлену і оснащену армію, яка у будь-який момент може захистити державний суверенітет від зовнішньої агресії.

Вивчення особливостей діяльності Національної гвардії Латвії засвідчило, що НГУ виконує аналогічні функції, не дивлячись на те, що системи управління цих органів відрізняються одна від одної (Латвійська Національна гвардія діє у складі Національних Збройних Сил країни). Доведено, що шлях реформування латвійської Національної гвардії є показовим для реформування вітчизняного сектору безпеки і оборони.

5. Дослідження функціонування правоохоронних органів у Республіці Болгарії дозволило встановити, що правоохоронні структури цієї країни дещо подібні до вітчизняних. Аналогічні функції з НГУ виконують Міністерство внутрішніх справ

Болгарії та відповідні армійські підрозділи. Модель управління болгарської системи внутрішніх справ характеризується тим, що у складі Національної поліції Болгарії утворено окрему дирекцію (управління) – жандармерію, яка структурно виступає аналогом системи управління НГУ.

6. Дослідження особливостей діяльності НГУ під час проведення АТО дозволило визначити суб'єктів, які координують виконання службово-бойових завдань НГУ. Зокрема суб'єктів зовнішнього управління – постійно діючий орган при СБУ – Антитерористичний центр та внутрішнього управління – оперативне управління, що функціонує при штабі Головного управління НГУ.

7. На підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів окреслено та розкрито зміст основних заходів, які здійснюються НГУ в ході проведення антитерористичної операції, зокрема: 1) несення служби на блокпостах, охорона місць збереження боєприпасів, вибухових і отруйних речовин; 2) пошук, затримання, передання уповноваженим державним органам озброєних осіб та осіб, причетних до вчинення злочинів; 3) забезпечення охорони громадського порядку на визволених територіях; 4) запобігання, виявлення, припинення терористичних актів, інших злочинів терористичної спрямованості, а також знищення терористичних груп; 5) участь у спеціальних розвідувально-пошукових операціях з метою здобування інформації противника; 6) участь в евакуації населення з районів проведення бойових дій, якщо існує загроза життю, здоров'ю та іншим свободам; 7) проведення заходів по роботі з місцевим населенням визволених територій з метою підвищення рівня довіри та поваги місцевого населення до військово-правоохоронних структур тощо.

8. З метою вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності НГУ запропоновано закріпити на законодавчому рівні (доповнити новим пунктом ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України» («Права військовослужбовців НГУ») і п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП (особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення) повноваження військовослужбовців НГУ на складання протоколів про адміністративні правопорушення.

9. Враховуючи норми міжнародного гуманітарного права, акцентовано увагу на дотриманні військовослужбовцями НГУ під час здійснення бойових завдань «права збройних конфліктів» («міжнародного гуманітарного права»), що виступає гарантією захисту прав осіб, які не приймають або припинили приймати участь у збройних діях.

Відзначено роль Міжнародного Комітету Червоного Хреста (МКЧХ), який забезпечує допомогу місцевому населенню, приймає активну участь у процесах запровадження науково-освітніх програм у військових закладах, воєнних доктрин держав з міжнародного гуманітарного права з метою навчання військовослужбовців праву збройних конфліктів, а також загальновизнаним гуманітарним принципам.

10. З метою визначення напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності НГУ було проаналізовано існуючі форми взаємодії НГУ з міжнародними організаціями, установами та аналогічними іноземними військовими формуваннями, визначено зміст їх спільної діяльності. Охарактеризовано завдання спеціально створеного управління – управління міжнародного співробітництва, що функціонує при Головному управлінні НГУ, у питаннях формування та реалізації основних напрямків міжнародного співробітництва.

11. За результатами аналізу напрямків міжнародного співробітництва НГУ, було акцентовано увагу на: – наголошено на необхідності розвитку вітчизняного військового формування в дусі країн, що входять до Асоціації FIER; – проаналізовано вплив проектів Twinning на запровадження реформ у сфері управління НГУ (Внутрішніх військ МВС України); – зосереджено увагу навколо діяльності організацій, які займаються викорененням корупційних складових у військових та правоохоронних структурах (Transparency International); – визначено, що майбутній розвиток НГУ повинен рухатись в напрямку будування цілісності та виховання «добročесності» тощо.

Зроблено висновок, що міжнародне співробітництво НГУ дозволяє модернізувати сучасні національні адміністративно-правові засади та впроваджувати нові міжнародні моделі належного управління.



## 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 «добročесності» тощо.

9. Виховання та застосування у практичній діяльності військовослужбовцями Національної гвардії України інституту «добročесності» 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 єдиноначальності»;

– 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<sup>-1</sup> 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. 122<sup>2</sup>, ст. 173, ст. 174, ст. 185, ст. 185<sup>1</sup>)» .

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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну гвардію України» [Електронний ресурс]. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50122](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50122) (дата звернення : 10.05.2017).
3. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876–VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.
4. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781–XII // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964–IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975–IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.
7. Тацій В. Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України [Електронний ресурс]. URL : <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/3939> (дата звернення : 10.05.2017).
8. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 464 с.
9. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно–правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 37 с.
10. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. А. М. Бандурки. Харків : Ун-т внутр. дел., 1999. 350 с.
11. Боняк В. О. Конституційно-правові засади організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблеми теорії і

практики : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 40 с.

12. Боняк В. О. Конституційно-правові засади організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблеми теорії і практики : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 500 с.

13. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Наук.-досл. ін-т публічного права. Київ, 2016. 253 с.

14. Конопляник О. С. Адміністративно-правове регулювання охорони дипломатичних представництв іноземних держав в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. 259 с.

15. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2009. 235 с.

16. Шмаков О. М. Сили охорони правопорядку в службово-бойовій діяльності силових структур // Честь і закон : наук. журн. Академії внутрішніх військ. 2013. № 2 (45). С. 27–30.

17. Орлов М. М. Концепція формування органів і сил охорони правопорядку для вирішення завдань забезпечення функціонування регіональних органів влади у разі виникнення міжетнічних конфліктів. [Електронний ресурс]. URL : <http://www.sworld.com.ua/simpoz5/29.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

18. Орлов М. М. Обоснование направлений совершенствования системы управления региональными силами охраны общественного порядка [Електронний ресурс]. URL : <http://xn--80aqcmcbt0b3b.xn--p1ai/simpoz3/11.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

19. Лазутко В. І. Сили охорони правопорядку: проблемні питання визначення та характеристики [Електронний ресурс] // Форум права. 2012. № 3. С. 357–363. URL : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE&2\\_S21STR=FP\\_index.htm\\_2012\\_3\\_62](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE&2_S21STR=FP_index.htm_2012_3_62) (дата звернення : 10.05.2017).
20. Комісаров О. Г., Покайчук В. Я. Створення і функціонування системи сил охорони правопорядку в розрізі забезпечення державної безпеки України // Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. 2016. Вип. 38. С. 219–225.
21. Правові основи воєнної безпеки України : монографія / [Є. Л. Стрельцов, С. Т. Полторак, Ю. В. Аллеров, О. В. Кривенко, П. П. Богущкий] ; відп. ред. Є. Л. Стрельцов. Львів : НАСВ, 2016. 88 с.
22. 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. (Одеса, 24 жовтня 2014 року). Одеса, 2014. С. 144–149.
23. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. Москва : Политиздат, 1986. 590 с.
24. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. Т. 3 / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. 927 с.
25. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.]. Київ : Довіра : Рідна мова, 2000. 1017 с.
26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.



27. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації // Право України. 2010. № 3. С. 72–79.
28. Савочкіна Д. О. Принципи діяльності Національної гвардії України [Електронний ресурс]. URL : [http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo02/part\\_3/35.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo02/part_3/35.pdf). (дата звернення : 10.05.2017).
29. Рабинович П. М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект) // Український часопис прав людини. 1995. № 2. С. 16–23.
30. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
31. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е. А. Афонін, О. В. Суший. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.
32. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «державне управління» // Збірник наукових праць. 2013. Вип. 34: Ефективність державного управління. С. 135–143.
33. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
34. Лаптії В. А. Система управління органами внутрішніх справ в особливих умовах : теоретичні та практичні проблеми. Київ : РВВ МВС України, 1997. 136 с.
35. Яськов Е. Ф. Проблемы развития теории и практики управления в сфере правопорядка. Москва : Акад. МВД РФ, 1992. 106 с.
36. Національна гвардія України. Біла книга – 2015. [Електронний ресурс]. URL : [https://issuu.com/national\\_guard\\_of\\_ukraine/docs/bila\\_kniga\\_2015](https://issuu.com/national_guard_of_ukraine/docs/bila_kniga_2015). (дата звернення : 10.05.2017).
37. Tagarev Todor. Building Integrity and Reducing Corruption in Defense: A Compendium of Best Practices. Geneva : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010. 384 p.

38. 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 травня 2016 року). Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2016. С. 17–18.

39. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Electronic Resource]. – URL : <https://rm.coe.int/16807096b9> (дата звернення : 10.05.2017).

40. Про військові формування на Україні : Закон України від 24.08.1991 № 1431–XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 506.

41. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території : Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1465–XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 44. Ст. 592.

42. Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України : Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 № 1659–XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 51. Ст. 729.

43. Про Республіканську гвардію України : Закон України від 22.10.1991 № 1683–XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 51. Ст. 732.

44. Народження Національної гвардії України: перший крок до створення Національних Збройних Сил [Електронний ресурс] // Веб-портал спілки офіцерів України. – URL : [http://portsou.at.ua/news/narodzhennja\\_nacionalnoji\\_gvardiji\\_ukrajini\\_pershij\\_krok\\_do\\_stvorennja\\_nacionalnikh\\_zbrojnikh\\_sil/2012-11-04-1657](http://portsou.at.ua/news/narodzhennja_nacionalnoji_gvardiji_ukrajini_pershij_krok_do_stvorennja_nacionalnikh_zbrojnikh_sil/2012-11-04-1657) (дата звернення : 10.05.2017).

45. Про Національну гвардію України : Закон України від 04.11.1991 № 1774–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 1. Ст. 1.

46. Про порядок комплектування, військового, матеріально–технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України : Постанова ВРУ від 04.11.1991 № 1776–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 1. Ст. 3.

47. Про Положення про Головне управління командуючого Національною гвардією України, Положення про Військову раду Національної гвардії України та про персональний склад Військової ради Національної гвардії

України : Розпорядження Президента України від 14.07.1992 № 124/92-рп. [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/124/92-%D1%80%D0%BF>. (дата звернення : 10.05.2017).

48. Про порядок введення в дію Закону України «Про Національну гвардію України»: Постанова ВРУ від 04.11.1991 № 1775–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 1. Ст. 2.

49. Про обов'язки і права особового складу Національної гвардії України : Постанова ВРУ від 19.05.1992 № 2369–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 32. Ст. 106.

50. Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ військ внутрішньої і конвойної служби : Розпорядження Голови ВРУ від 29.11.1991 № 1860– XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 5. Ст. 36.

51. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони»: Закон України від 31.10.1995 № 407/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 42. Ст. 304.

52. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України [Про війська внутрішньої та конвойної охорони] : Закон України від 26.03.1992 № 2235– XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 397.

53. Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань : Указ Президента України від 17.12.1999 № 1586/99 // Офіційний вісник України. 2010. № 7. Ст. 304.

54. Про розформування Національної гвардії України : Закон України від 11.01.2000 № 1363–XIV // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 8. Ст. 48.

55. Луньков А. В. Гарантування державної безпеки України: історичний досвід провідних держав та сучасність : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22 «Військова історія» / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2007. 20 с.

56. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної і Східної Європи: «круглий стіл» [Електронний ресурс] // Веб–портал Верховної Ради

України. Архів (14 жовтня 2005 року).  
 URL: [http://rada.gov.ua/archive/2005/10?sort=DESC&page\\_count=200](http://rada.gov.ua/archive/2005/10?sort=DESC&page_count=200) (дата звернення : 10.05.2017).

57. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи : матеріали міжнар. «круглого столу» (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. Ін-т проблем міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України ; за заг. ред. О. С. Бодрука. Київ : НІПМБ, 2006. 190 с.

58. Комітет з питань Європейської інтеграції розглянув проект Закону України «Про Державні сили спеціального призначення» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Архів (24 жовтня 2004 року).  
 URL : <http://rada.gov.ua/news/Povidomlennya/3382.html> (дата звернення : 10.05.2017).

59. Комітет Верховної ради України з питань національної безпеки і оборони рекомендує Верховній Раді України відхилити проект закону про Національну гвардію (24 січня 2008 року) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Комітету з питань національної безпеки і оборони .  
 URL : [http://komnbo.rada.gov.ua/komnbo/control/uk/publish/article?art\\_id=45218&cat\\_id=44731&search\\_param](http://komnbo.rada.gov.ua/komnbo/control/uk/publish/article?art_id=45218&cat_id=44731&search_param) (дата звернення : 10.05.2017).

60. Висновок на проект Закону України «Про Національну гвардію України» [Електронний ресурс].  
 URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50122](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50122). (дата звернення : 10.05.2017).

61. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (14 травня 2015 року) / Харк. нац. ун-т внутр. справ України. Харків, 2015. С. 10–13.

62. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / під ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

63. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : ХНУВС, 2004. 780 с.
64. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. Москва : Омега\_Л, 2010. 525 с. (Университетский учебник).
65. Ринажевський Б. М. Військова служба правопорядку : монографія. Харків : ХНУВС. 2010. 338 с.
66. Агапова О. В. Поняття та елементи адміністративно–правового статусу Національної гвардії України // Юридичний вісник Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. №1. С. 60–67.
67. Про питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 // Офіційний вісник України. 2014. № 28. Ст. 785.
68. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 78. Ст. 2592.
69. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/15 // Офіційний вісник України. 2015. № 43. Ст. 1353.
70. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 67.
71. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 // Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 898.
72. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про стратегічний оборонний бюлетень» : Указ Президента України від 06.03.2016 № 240/2016 // Офіційний вісник України. 2016. № 45. Ст. 1641.

73. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна–НАТО на 2016 рік : Указ Президента України від 12.02.2016 № 45/2016 // Офіційний вісник України. 2016. № 14. Ст. 567.

74. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р // Офіційний вісник України. 2016. № 47. Ст. 1709.

75. Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 № 100-р [Електронний ресурс]. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80> (дата звернення : 10.05.2017).

76. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. Москва : Сов. энциклопедия, 1989. 1632 с.

77. Адміністративне право : підручник / кер. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2013. 656 с.

78. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : Норма, 2004. 768 с.

79. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления: связь и взаимодействие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 1978. 22 с.

80. Гончаренко Г. А. Лісовий фонд України: сучасні проблеми організації та правового забезпечення : монографія / за заг. наук. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Юрайт, 2016. 228 с.

81. Кравцова Т. М., Г. В. Калініченко. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності // Форум права. 2011. № 1. С. 522–527.

82. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.

83. 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. 112–116.

84. Про посилення контролю за діяльністю Збройних сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 14.02.2015 № 84/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 14. Ст. 355.

85. Офіційний веб-сайт Національної ради реформ (НРР) [Електронний ресурс]. URL : <http://reforms.in.ua/ua/storinka/nacionalna-rada-reform> (дата звернення: 10.05.2017).

86. Шмаков О. М. Напрямки подальшого розвитку теорії службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України // Честь і закон : наук. журн. Академії внутрішніх військ. 2005. № 2. С. 3–10.

87. Агапова О. В. Основные функции Национальной гвардии Украины // Legea Si Viata («Закон и Жизнь») : правовой журнал Республики Молдова. 2016. Вип. 1. С. 3–7.

88. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими : монографія. Сімферополь : Кримнавчпеддержвидав, 2010. 272 с.

89. Кривенко О. В. Роль і місце Національної гвардії України в секторі безпеки та оборони // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України: матеріали Всеукр. наук.-практ.ї конф. (25–26 жовтня 2016 року). – Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2016. 363 с.

90. Шмаков О. М., Лавніченко О. В. Види, форми, і способи діяльності Внутрішніх військ // Честь і закон : наук. журн. Академії внутрішніх військ. 2006. № 4. С. 10–18.

91. Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС від 16.06.2014 № 567 // Офіційний вісник України. 2014. № 57. Ст. 1561.

92. Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України

: Наказ МВС від 22.07.2014 № 713 // Офіційний вісник України. 2014. № 65. Ст. 1808.

93. Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 971 // Офіційний вісник України. 2015. № 96. Ст. 3292.

94. Інструкція з організації конвоювання та тримання в судах обвинувачених (підсудних), засуджених за вимогою суддів: наказ МВС України, Мін'юст України, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України, Державна судова адміністрації України, Генеральна прокуратура України від 26.05.2015 № 613/785/5/30/29/67/68 // Офіційний вісник України. 2015. № 49. Ст. 1589.

95. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 23 // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 1550–III. Ст. 176.

96. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України 09.01.2014 № 11 // Офіційний вісник України. 2014. № 8. Ст. 245.

97. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.

98. Бабков Ю. П. Підходи до прийняття рішень при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (25–26 жовтня 2016 року). Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2016. 363 с.

99. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 28 // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 389–VIII. Ст. 250.

100. Шмаков О. М. Основи воєнного мистецтва : навч. посіб. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2012. 120 с.



101. Про затвердження переліку спеціальних вантажів, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 338 // Офіційний вісник України. 2014. № 66. Ст. 1839.

102. Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : Наказ МВС від 03.07.2014 № 625 // Офіційний вісник України. 2014. № 59. Ст. 1623.

103. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України». [Електронний ресурс]. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57529](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57529) (дата звернення : 10.05.2017).

104. 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 лютого 2017 року) / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 25–27.

105. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Основа, 2002. 126 с.

106. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник]. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

107. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Советское государство и право. 1983. № 4. С. 20–27.

108. Лунев А. Е. Классификация методов социалистического государственного управления // Проблемы государства и права. 1975. Вып. 10. С. 22–30.

109. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Мінюсту від 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України. 2005. № 15. Ст. 799.

110. Про призначення Ю. Аллерова командувачем Національної гвардії України : Указ Президента України від 30.12.2015 № 733/2015 [Електронний ресурс]. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/7332015-19707> (дата звернення : 10.05.2017).

111. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 22 // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 548–XIV. Ст. 194.

112. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 // Офіційний вісник України. 2002. № 2. Ст. 57.

113. Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242 // Офіційний вісник України. 2011. № 94. Ст. 3433.

114. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України : Наказ МВС України від 27.07.2012 № 650 [Електронний ресурс]. URL : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788953> (дата звернення : 10.05.2017).

115. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. Москва, 1949. С. 5–60.

116. Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 30 травня 2012 року № 365/2012 // Офіційний вісник України. 2012. № 42. Ст. 1599.

117. Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 551–XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22. Ст. 197.

118. Про відомчі заохочувальні відзнаки Національної гвардії України : Наказ МВС України від 11.08.2014 № 80 // Офіційний вісник України. 2014. № 69. Ст. 1946.

119. Еропкин М. И. Административно–правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва : Акад. МВД СССР, 1967. 40 с.

120. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

121. 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 березня 2017 року) / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 66–67.

122. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073–X // Відомості Верховної Ради України. 1984. № 51. Ст. 1122.

123. Про затвердження Інструкції з оформлення командирами військових частин Національної гвардії України матеріалів про військові адміністративні правопорушення : Наказ МВС України від 15.07.2015 № 863 // Офіційний вісник України. 2015. № 64. Ст. 2144.

124. Кримінальний Кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 № 2341–III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

125. Гришина Н. В. Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Харків, 2006. Вип. 12. С. 207–215.

126. Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.

127. Агапова О. В. Нормативно-правові основи діяльності Національної гвардії України // Теорія і практика сучасної юриспруденції : зб. наук пр. за

матеріалами міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19–20 грудня 2014 року). Київ, 2014. С. 107–110.

128. Тодика Ю. М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика : монографія. Харків : Факт, 2003. 328 с.

129. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906–IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.

130. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіційний вісник України. 2006. № 32. Ст. 2371.

131. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966) [Електронний ресурс]. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення : 10.05.2017).

132. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами–членами від 14.06.1994 // Офіційний вісник України. 2006. № 24. Ст. 1794.

133. Конвенція про захист цивільного населення під час війни 12.08.1949 // Офіційний вісник України. 2013. № 27. Ст. 942.

134. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10.12.1984 [Електронний ресурс]. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_085) (дата звернення : 10.05.2017).

135. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень 20.12.2006 // Офіційний вісник України. 2015. № 54. Ст. 1737.

136. Угода між Європейським Союзом та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз від 13.06.2005 // Офіційний вісник України. 2008. № 24. Ст. 726.

137. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.07.1997 // Офіційний вісник України. 2006. № 34. Ст. 2453.

138. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими 12.08.1949 // Офіційний вісник України. 2010. № 62. Ст. 2179.

139. Міжнародне співробітництво [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/mizhnarodne-spivrobitnytvo> (дата звернення : 10.05.2017).

140. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення : монографія / ред. Н. П. Матюхіна; Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків : ФІНН, 2011. 264 с.

141. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.

142. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934–ХІІ // Відомості Верховної Ради України . 1992. № 9. Ст. 108.

143. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2. Ст. 5.

144. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411–VІ // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

145. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638–IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.

146. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 № 2232–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.

147. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 22 // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 550–XIV. Ст. 196.

148. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 44. Ст. 416.

149. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 190.

150. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

151. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403–VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34–35. Ст. 458.

152. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36. Ст. 446.

153. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10. Ст. 88.

154. Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право». Харків : Нац. ун-т внутр. справ. 196 с.

155. Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі : Закон України від 23.06.1995 № 243/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 25. Ст. 193.

156. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України : Указ Президента України від 10.08.2012 № 470/2012 // Офіційний вісник України. 2012. № 62. Ст. 2513.

157. Про надання Міністрові внутрішніх справ України права переведення військовослужбовців Національної гвардії України до органів внутрішніх справ : Указ Президента України від 09.01.1997 № 6/97 [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6/97>. (дата звернення : 10.05.2017).

158. Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави : Указ Президента України від 01.05.2014 № 447/2014 // Офіційний вісник України. 2014. № 37. Ст. 984.

159. Про День Національної гвардії України : Указ Президента України від 18.03.2015 № 148/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 9. Ст. 525.

160. Про символіку Національної гвардії України : Указ Президента України від 12.05.2014 № 464/2014 // Офіційний вісник України. 2014. № 53. Ст. 1400.

161. Про надання Академії Національної гвардії України статусу національної : Указ Президента України від 04.06.2014 № 497/2014 // Офіційний вісник України. 2014. № 46. Ст. 1208.

162. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2014 № 640 // Офіційний вісник України. 2014. № 95. Ст. 2739.

163. Про віднесення посади головного спеціаліста Головного управління Національної гвардії України до п'ятої категорії посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 № 266 // Офіційний вісник України. 2014. № 59. Ст. 1608.

164. Про затвердження порядку відшкодування витрат та збитків, пов'язаних з використанням військовослужбовцями Національної гвардії України транспортних і плавучих засобів фізичних і юридичних осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 611 // Офіційний вісник України. 2015. № 69. Ст. 2271.

165. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413 // Офіційний вісник України. 2014. № 73. Ст. 2068.

166. Про затвердження переліку рухомого військового майна внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ, яке може бути відчужено [Електронний ресурс] URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/925-2012-%D1%80>. (дата звернення : 10.05.2017).

167. Про затвердження переліку військового майна внутрішніх військ МВС, яке може бути відчужено [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2009-%D1%80>. (дата звернення : 10.05.2017).

168. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України 28.10.2015 № 878 // Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

169. Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України : Наказ МВС від 16.06.2014 № 566 // Офіційний вісник України. 2014. № 57. Ст. 1561.

170. Положення про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України : Наказ МВС від 09.07.2014 № 651 // Офіційний вісник України. 2014. № 63. Ст. 1747.

171. Положення про орган військового управління оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України : Наказ МВС від 16.07.2014 № 681 // Офіційний вісник України. 2014. № 65. Ст. 1807.

172. Положення про авіаційні військові частини Національної гвардії України : Наказ МВС від 30.09.2014 № 1008 // Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2505.

173. Положення про службу озброєння Національної гвардії України : Наказ МВС від 03.06.2015 № 643 // Офіційний вісник України. 2015. № 55. Ст. 1826.

174. Інструкція з організації службової кінології в Національній гвардії України : Наказ МВС від 05.08.2014 № 772 // Офіційний вісник України. 2014. № 86. Ст. 2443.



175. Інструкція про порядок приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, на кордоні України та за її межами : Наказ МВС від 02.07.2015 № 794 // Офіційний вісник України. 2015. № 61. Ст. 2003.

176. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

177. Положення про Департамент оборонної, мобілізаційної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Харківської обласної державної адміністрації (нова редакція) [Електронний ресурс]. URL : <http://old.kharkivoda.gov.ua/en/article/view/id/132/> (дата звернення : 10.05.2017).

178. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

179. Про дозвіл Східному територіальному управлінню Національної гвардії України ведення самостійного квартирного обліку : рішення Харківської міської ради Харківської області від 02.09.2015 № 534 [Електронний ресурс]. URL : <http://kharkiv.rocks/reestr/643021> (дата звернення : 10.05.2017).

180. Про дозвіл військовій частині 3017 Національної гвардії України на ведення самостійного квартирного обліку : рішення Харківської міської ради Харківської області від 28.10.2015 № 676 [Електронний ресурс]. URL : <http://kharkiv.rocks/reestr/644380> (дата звернення : 10.05.2017).

181. Богуцький П. П. Військове право України : джерела, структура та розвиток : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. 188 с.

182. Про початок проведення в Національній гвардії України перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», військових посадових осіб, службовців, робітників Національної гвардії України : Наказ командувача Національної гвардії України від 19.08.2015 № 460. [Електронний ресурс]. URL : <http://ngu.gov.ua/sites/default/files/skanyrovat1.pdf>. (дата звернення : 10.05.2017).

183. Про початок проведення в Східному оперативно-територіальному об'єднанні Національній гвардії України перевірки, передбаченої Законом

України «Про очищення влади», військових посадових осіб, службовців, робітників Східного оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України : Наказ Головного управління Національної гвардії України від 27.08.2015 № 297 [Електронний ресурс]. URL : [http://ngu.gov.ua/sites/default/files/nakaz\\_2.pdf](http://ngu.gov.ua/sites/default/files/nakaz_2.pdf). (дата звернення : 10.05.2017).

184. Державне управління : підручник : у 2 т. Т. 1 / гол. ред. Ю. В. Ковбасюк ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. 564 с.

185. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.

186. Про рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.

187. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. URL : [http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746278/Bul\\_1\\_pivr\\_2015.pdf](http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746278/Bul_1_pivr_2015.pdf) (дата звернення : 10.05.2017).

188. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010 // Офіційний вісник України. 2010. № 13. Ст. 468.

189. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794–VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

190. Про схвалення Концепції Державної цільової програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню та осіб, звільнених з військової служби на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 № 1068–р // Офіційний вісник України. 2014. № 6. Ст. 163.

191. Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно–промислового комплексу на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 19-р // Офіційний вісник України. 2016. № 7. Ст. 359.

192. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII // Офіційний вісник України. 2016. № 101. Ст. 3291.

193. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.

194. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 406/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1240.

195. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 // Офіційний вісник України. 2014. № 77. Ст. 2183.

196. Про державне оборонне замовлення : Закон України від 03.03.1999 № 464–XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 17. Ст. 111.

197. Питання державного оборонного замовлення : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 464 // Офіційний вісник України. 2011. № 34. Ст. 1402.

198. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.

199. Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 7 скликання : Положення про Департамент по взаємодії з правоохоронними органами та цивільного захисту Харківської міської ради, затверджене рішенням 1 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 20.11.2015 № 7/15. [Електронний ресурс]. URL : [http://www.gov.lica.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=62712&base=27](http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=62712&base=27) (дата звернення : 10.05.2017).

200. 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 I Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2016 року). Харків : Нац. акад. Нац. гвардії України, 2016. С. 62–63.

201. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.

202. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України, затверджене Наказом МВС від 04.12.2015 № 1543 URL : <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1739632> (дата звернення : 10.05.2017).

203. Агапова О. В. Система управління в Національній гвардії України // Порівняльно-аналітичне право : електронне науково-фахове видання. 2015. № 4. URL : [http://www.pap.in.ua/4\\_2015/65.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2015/65.pdf) (дата звернення : 10.05.2017).

204. 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 листопада 2014 року). Львів, 2014. С. 129–132.

205. Інформація про юридичну особу (код ЄДРПОУ 08803498) з офіційного веб-сайту Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. URL : <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch> (дата звернення : 10.05.2017).

206. Відділ матеріального забезпечення [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/viddil-materialnogo-zabezpechennya> (дата звернення : 10.05.2017).

207. Положення про продовольче забезпечення Національної гвардії України в мирний час : Наказ МВС від 14.09.2015 № 1118 // Офіційний вісник України. 2015. № 87. Ст. 2910.

208. Відділ озброєння Головного управління Національної гвардії України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/viddil-ozbroyennya> (дата звернення : 10.05.2017).

209. Відділ служби військ [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/viddil-sluzhby-viysk> (дата звернення : 10.05.2017).

210. Кінологічна служба [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/kinologichna-sluzhba> (дата звернення : 10.05.2017).

211. Служба розвідки та протидії тероризму [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/sluzhba-rozvidky-ta-protydiyi-teroryzmu> (дата звернення : 10.05.2017).

212. Управління бойової та спеціальної підготовки [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/upravlinnya-boyovoyi-ta-specialnoyi-pidgotovky> (дата звернення : 10.05.2017).

213. Служба охорони праці [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/sluzhba-ohorony-praci> (дата звернення : 10.05.2017).

214. Військово-медичне управління [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/viyskovo-medychne-upravlinnya> (дата звернення : 10.05.2017).

215. Режимно-секретний відділ [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/rezhymno-sekretnyy-viddil> (дата звернення : 10.05.2017).

216. Інформація про юридичну особу (код ЄДРПОУ 25575782) з офіційного веб-сайту Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. URL : <http://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch> (дата звернення : 10.05.2017).

217. Структура Національної гвардії України [Електронний ресурс] // Веб-сайт Ukrainian military pages. URL : <http://www.ukrmilitary.com/p/national-guard-of-ukraine.html> (дата звернення : 10.05.2017).

218. Статут Національної академії Національної гвардії України від 16.06.2014 № 1 Наказ МВС України від 30.06.2014 № 614 [Електронний ресурс]. URL : <http://nangu.edu.ua/wp-content/uploads.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

219. Офіційний веб-сайт Національної академії Національної гвардії України [Електронний ресурс]. URL :[http://nangu.edu.ua/?page\\_id=1690](http://nangu.edu.ua/?page_id=1690) (дата звернення : 10.05.2017).

220. Структура Національної гвардії України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/structure> (дата звернення : 10.05.2017).

221. Положення про об'єднаний вузол зв'язку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 27.03.2015 № 339 // Офіційний вісник України. 2015. № 32. Ст. 929.

222. Положення про організацію та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами Національної гвардії України : Наказ МВС України від 02.02.2016 № 74 // Офіційний вісник України. 2016. № 22. Ст. 863.

223. Положення про військовий госпіталь Національної гвардії України (військову частину 3080) : Наказ МВС України від 29.07.2015 № 916 // Офіційний вісник України. 2015. № 69. Ст. 2285.

224. Про деякі питання медичного забезпечення Національної гвардії України: Наказ МВС України від 29.07.2015 № 916 // Офіційний вісник України. 2015. № 69. Ст. 2285.

225. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р // Офіційний вісник України. 2010. № 97. Ст. 3443.

226. Кагановська Т. Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні сучасний стан і перспективи розвитку // Форум права. 2014. № 2. С. 176–182.

227. Code de la sécurité intérieure [Ressource Électronique] // [Законодавчий веб-сайт Французької Республіки «Legifrance»]. URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E5807FFD20175E277C90ADB273FD08F5.tpdila23v\\_1?idSectionTA](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E5807FFD20175E277C90ADB273FD08F5.tpdila23v_1?idSectionTA). (дата звернення : 10.05.2017).

228. Au-niveau-central. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Au-niveau-central> (дата звернення : 10.05.2017).

229. Sur-le-terrain. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Sur-le-terrain> (дата звернення : 10.05.2017).

230. Gendarmeries-specialisees. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Gendarmeries-specialisees> (дата звернення : 10.05.2017).

231. La-Gendarmerie-Mobile. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution2/Nos-composantes/Sur-le-terrain/La-Gendarmerie-Mobile/Les-escadrons-les-groupements-et-les-groupements-blinde-de-gendarmerie-mobile> (дата звернення : 10.05.2017).

232. Securite-publique. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution2/Generalites/Nos-missions/Securite-publique/Ordre-public-securiser-et-maintenir-l-ordre> (дата звернення : 10.05.2017).

233. Police-judiciaire. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution2/Generalites/Nos-missions/Police-judiciaire/Police-Judiciaire> (дата звернення : 10.05.2017).

234. Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale (PJGN) [Ressource Électronique] // [Законодавчий веб-сайт Французької Республіки «Legifrance»] URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022748833> (дата звернення : 10.05.2017).

235. La-Gendarmerie–Departementale. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution2/Nos-composantes/Sur-le-terrain/La-Gendarmerie-Departementale/Escadron-departemental-de-securite-routiere-EDSR> (дата звернення : 10.05.2017).

236. Centres-de-formation. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution2/Nos-composantes/Centres-de-formation/Centre-national-de-formation-a-la-securite-routiere-CNFSR2> (дата звернення : 10.05.2017).

237. TISPOL (European Traffic Police Network) [Electronic Resource]. URL : <https://www.tispol.org/about/tispol> (дата звернення : 10.05.2017).

238. Psig. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Sur-le-terrain/La-Gendarmerie-Departementale/Les-pelotons-de-surveillance-et-d-intervention-de-la-gendarmerie-Psig> (дата звернення : 10.05.2017).

239. GIGN: французский ответ терроризму [Электронный ресурс]. URL : [http://spec-naz.org/articles/foreign/?ELEMENT\\_ID=6949](http://spec-naz.org/articles/foreign/?ELEMENT_ID=6949). (дата звернення : 10.05.2017).

240. GIGN. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Sur-le-terrain/Unites-specialisees/Les-PSPG-unites-de-contre-terrorisme-nucleaire-sous-controle-tactique-du-GIGN> (дата звернення : 10.05.2017).

241. Missions. La Garde républicaine [Ressource Électronique] // Офіційний веб-сайт Республіканської гвардії Франції. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/garde-republicaine/Decouverte/Missions> (дата звернення : 10.05.2017).



242. Gendarmerie-de-l-air. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Gendarmeries-specialisees/Gendarmerie-de-l-air> (дата звернення : 10.05.2017).

243. La-gendarmerie-des-transports-aeriens. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Gendarmeries-specialisees/La-gendarmerie-des-transports-aeriens> (дата звернення : 10.05.2017).

244. La-gendarmerie-de-l-Armement. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Gendarmeries-specialisees/La-gendarmerie-de-l-Armement> (дата звернення : 10.05.2017).

245. Gendarmerie-maritime. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Gendarmeries-specialisees/Gendarmerie-maritime> (дата звернення : 10.05.2017).

246. Gsan. Gendarmerie nationale [Ressource Électronique] // [Офіційний веб-сайт Національної жандармерії Франції]. URL : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Gendarmeries-specialisees/Gendarmerie-de-la-securite-des-armements-nucleaires-Gsan> (дата звернення : 10.05.2017).

247. Органічний закон Королівства Іспанії від 13.03.1986 № 2 [Електронний ресурс] // Центр політико-правових реформ : веб-сайт. URL : <http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Spain86.pdf>. (дата звернення : 10.05.2017).

248. SEPRONA. Guardia civil [Recurso Electrónico] // [Офіційний веб-сайт Цивільної гвардії Королівства Іспанії]. URL : [http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Medio\\_a\\_mambiente/index.html](http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Medio_a_mambiente/index.html) (дата звернення : 10.05.2017).

249. Servicio Fiscal. Guardia civil [Recurso Electrónico] // [Офіційний веб-сайт Цивільної гвардії Королівства Іспанії]. URL : <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/IntegridadTerritorial/index.html#Fiscal> (дата звернення : 10.05.2017).

250. Seguridad Vial. Guardia civil [Recurso Electrónico] // [Офіційний веб-сайт Цивільної гвардії Королівства Іспанії]. URL : [http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Seguridad\\_Vial/index.html](http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Seguridad_Vial/index.html) (дата звернення : 10.05.2017).

251. Aiartza Urko, Zabalo Julen. The Basque Country: The Long Walk to a Democratic Scenario. Berlin : Berghof Conflict Research, 2010. 76 p. (Berghof Transitions Series № 7).

252. Цымбалова А. Е. Проблемы обеспечения этнополитической безопасности Королевства Испании: концепции, институты и технологии : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии». Нижний Новгород, 2013. 24 с.

253. Legislation of the republic of Latvia [Elektroniskais Resurss]. – URL : <http://likumi.lv/doc.php?id=210634> (дата звернення : 10.05.2017).

254. Ф. Флурі, В. Бадрак. Національна гвардія України: шляхи розвитку. Женева – Київ : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР) 2017. 46 р.

255. ZS vienības. Latvijas Republikas Zemessardzi [Elektroniskais Resurss] // [Офіційний веб-сайт латвійської Національної гвардії]. URL : <http://www.zs.mil.lv/Zemessardzes%20vienibas.aspx> (дата звернення : 10.05.2017).

256. Zemessardzes 4.brigāde. Latvijas Republikas Zemessardzi [Elektroniskais Resurss] // [Офіційний веб-сайт латвійської Національної гвардії]. URL : <http://www.zs.mil.lv/Zemessardzes%20vienibas/4BDE.aspx> (дата звернення : 10.05.2017).

257. Zemessardzes 3.brigāde. Latvijas Republikas Zemessardzi [Elektroniskais Resurss] // [Офіційний веб-сайт латвійської Національної гвардії]. URL : <http://www.zs.mil.lv/lv/Zemessardzes%20vienibas/3BDE.aspx> (дата звернення : 10.05.2017).

258. Zemessardzes 2.brigāde. Latvijas Republikas Zemessardzi [Elektroniskais Resurss] // [Офіційний веб-сайт латвійської Національної гвардії]. URL : <http://www.zs.mil.lv/Zemessardzes%20vienibas/2BDE.aspx> (дата звернення : 10.05.2017).

259. Угода між Національною гвардією України і Земессардзе Латвійської Республіки про військове співробітництво [Електронний ресурс]. URL : [https://kg.npu.gov.ua/uk/publish/control/kirovohrad/uk/publish/printable\\_article/212590](https://kg.npu.gov.ua/uk/publish/control/kirovohrad/uk/publish/printable_article/212590) (дата звернення : 10.05.2017).

260. Горбач Д. О Досвід організації діяльності військових формувань держави з правоохоронними функціями та можливості їх використання в Україні [Електронний ресурс] // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2014. № 4. С. 25–34. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2014\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2014_4_5) (дата звернення : 10.05.2017).

261. Министерство на вътрешните работи [Електронен ресурс] // [Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ республіки Болгарія]. URL : [https://www.mvr.bg/Za\\_MVR/struktura.htm](https://www.mvr.bg/Za_MVR/struktura.htm) (дата звернення : 10.05.2017).

262. Правилник за устройството дейността на Министерството на вътрешните работи в сила от 22.07.2014 № 207 : Българският правен портал [Електронен ресурс] // [Законодавчий веб-сайт Республіки Болгарія]. URL : <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2136265362> (дата звернення : 10.05.2017).

263. Дирекция «Жандармерия» [Електронен ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ республіки Болгарія.

URL : <http://gdnr.mvr.bg/NR/rdonlyres/723EBF21-BB07-4BDD-8204-6D1CA705B286/0/DJandarmeria.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

264. България в НАТО [Електронен ресурс].  
URL : [http://bginnato.mfa.bg/bulgariainnato\\_Admissoin.html](http://bginnato.mfa.bg/bulgariainnato_Admissoin.html) (дата звернення : 10.05.2017).

265. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 19. С. 177–189.

266. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» : Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 // Офіційний вісник України. 2014. № 14. Ст. 745.

267. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [Електронний ресурс].  
URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51739](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51739)  
(дата звернення : 10.05.2017).

268. Агапова О. В. Національна гвардія України – новий формат сил внутрішньої безпеки // Правові засади діяльності правоохоронних органів : зб. наук. пр. за матеріалами II Всеукр. наук.-практ. конф. (19 грудня 2015 року) / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. С. 54–55.

269. 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 квітня 2017 року) / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 364–366.

270. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 № 379/99 // Офіційний вісник України. 2010. № 7. Ст. 302.

271. Оперативне управління [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/operatyvne-upravlinnya> (дата звернення : 10.05.2017).

272. Військо готове до відбиття ймовірної агресії [Електронний ресурс] // Народна Армія : веб-сайт. URL : <http://na.mil.gov.ua/5969-v-o-ministra-oboroni-ukrayini-general-polkovnik-mixajlo-koval-vijsko-gotove-do-vidbittya-jmovirnoyi-agresiyi> (дата звернення : 10.05.2017).

273. Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей : Наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 12.06.2015 № 415 ог. [Електронний ресурс]. URL : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS24781.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS24781.html) (дата звернення : 10.05.2017).

274. Наукове забезпечення службово–бойової діяльності Національної гвардії України. Секція 1. Оперативне мистецтво та тактика Національної гвардії України : зб. тез. доп. VI наук.-практ. конф. Національної академії Національної гвардії України (9 квітня 2015 року). Харків, 2015. [Електронний ресурс]. URL : <http://nangu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

275. Електронні версії газети «Ратник» та часопису «Слово Честі» Національної гвардії України [Електронний ресурс]. URL : [https://issuu.com/national\\_guard\\_of\\_ukraine/docs](https://issuu.com/national_guard_of_ukraine/docs) (дата звернення : 10.05.2017).

276. Про військово–цивільні адміністрації: закон України від 03.02.2015 № 141–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87.

277. Підсумки Широкинської наступальної операції [Електронний ресурс] // Веб-сайт Всеукраїнського юридичного журналу «Конфлікти та закони». URL : <http://k-z.com.ua/ukrayna/33428-pidsumki-shirokinskoji-nastupalnoji-operatsiji-10-15-lyutogo-2015-r-vid-komandira-polku-azov-andriya-biletskogo> (дата звернення : 10.05.2017).

278. Військово-патріотичне виховання в Національній гвардії України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2015. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/news/viyskovo-patriotychne-vyhovannya-v-nacionalniy-gvardiyi-ukrayiny> (дата звернення : 10.05.2017).

279. Применение силы в ситуации насилия [пер. англ.] / Международный Комитет Красного Креста. Женева : Весь мир, 2014. 58 с.

280. Знакомьтесь – МККК: Международный Комитет Красного Креста. 2-е изд. Москва ; Женева : МККК, 2015. 58 с.

281. Дискуссия по гуманитарным вопросам: право, политика, деятельность. Типология вооруженных конфликтов : Международный журнал Красного Креста. 2009. Т. 91. № 873 (март). 284 с.

282. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу [Електронний ресурс]. URL : <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/twinning> (дата звернення : 10.05.2017).

283. Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 700 // Офіційний вісник України. 2016. № 83. Ст. 2733.

284. Агапова О. В. Міжнародне співробітництво як чинник вдосконалення діяльності Національної гвардії України // Підприємництво, господарство і право : наук.-практ. господарсько-правовий журнал. 2016. № 12. С. 131–135.

285. Проект Twinning допомагає модернізувати внутрішні війська України [Електронний ресурс]. URL : <https://euukrainecoop.net/2013/01/14/twinning/> (дата звернення : 10.05.2017).

286. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. URL : <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/4171a0f9926d49859a05b0e6feee5030.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

287. FIEP (Association of the European and Mediterranean Police Forces and Gendarmeries with Military Status) [Electronic Resource]. URL : <http://www.fiep.org/about-fiep/statutes/> (дата звернення : 10.05.2017).

288. Перспективи вступу Національної гвардії України до Асоціації сил жандармерії поліції країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи (FIEP) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2016. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/news/pres-bryfing-perspektyvy-vstupu-nacgvardiyi-do-asociaciyi-syl-zhandarmeriyi-ta-policiyi-krayin> (дата звернення : 10.05.2017).

289. Національна гвардія України отримала статус спостерігача в FIEP з перспективою членства [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2016. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/news/sogodni-nacionalna-gvardiya-ukrayiny-otrymala-status-sposterigacha-v-fiep-z-perspektyvoyu-chlenstva> (дата звернення : 10.05.2017).

290. Співробітництво Україна – НАТО у рамках програми «Партнерство заради миру та безпеки» [Електронний ресурс] // Місія України при НАТО : веб-сайт. URL : <http://nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/Partnership> (дата звернення : 10.05.2017).

291. Національна гвардія України повністю реформує свою структуру [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2015. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/news/nacionalna-gvardiya-ukrayiny-povnistyu-reformuye-svoyu-strukturu-video> (дата звернення : 10.05.2017).

292. Навчання «Fearless Guardian 2015» : гвардійці продовжують тренування [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. – 2015. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/news/navchannya-fearless-guardian-2015-gvardiyici-prodovzhuyut-trenuvannya> (дата звернення : 10.05.2017).

293. Про план проведення багатонаціональних навчань за участю підрозділів Збройних Сил України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України на 2016 рік і про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2016 році для участі у багатонаціональних навчаннях: Указ Президента України від 24.12.2015 № 721/2015 // Офіційний вісник України. 2016. № 2. Ст. 60.

294. OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) [Electronic Resource]. URL : <http://www.osce.org/fsc/107432> (дата звернення : 10.05.2017).

295. DCAF (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). [Electronic Resource]. URL : <http://www.dcaf.ch/Project/DCAF-Activities-in-Ukraine> (дата звернення : 10.05.2017).

296. Національна система доброчесності Україна – 2015 / Transparency International. 2015. [Електронний ресурс]. URL : [https://issuu.com/tiukraine/docs/nis\\_assessment\\_ukr\\_0/3?e=23329714/33836994](https://issuu.com/tiukraine/docs/nis_assessment_ukr_0/3?e=23329714/33836994) (дата звернення : 10.05.2017).

297. Фахівці із Скандинавії допоможуть Нацгвардії вдосконалити систему внутрішнього аудиту [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2016. URL : <http://ngu.gov.ua/ua/news/fahivci-iz-skandynaviyi-dopomozhut-nacgvardiyi-vdoskonalyty-systemu-vnutrishnogo-audytu-video> (дата звернення : 10.05.2017).

298. Måns Hanssen : Міжнародна підтримка реформування сектору безпеки в Україні. Схематичне зображення проектів реформування сектору безпеки (РСБ) [Електронний ресурс] / Folke Bernadotte Academy (Академія Фольке Бернадотта). 2015. URL : <https://fba.se/contentassets/9f9daa3815ac4adaa88fd578469fc053/ukr-international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine-a-mappi.pdf> (дата звернення : 10.05.2017).

299. Про збільшення численності батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надіслання групи військових спостерігачів : Постанова ВРУ від 19.11.1993 № 3626–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 49. Ст. 465.

300. Про стратегію міжнародної миротворчої діяльності України : Указ Президента України від 15.06.2009 № 435/2009 // Офіційний вісник України. 2009. № 45. Ст. 1504.

301. Участь миротворців МВС України у розбудові та зміцненні Національної поліції Ліберії [Електронний ресурс] // Веб-сайт навчально-наукового інституту № 3. URL : <http://naiaiu.kiev.ua/smc/ua/uchast-mirotvortsiv->



mvs-ukrajini-u-rozbudovi-ta-zmitsnenni-natsionalnoji-politsiji-liberiji.html (дата звернення : 10.05.2017).

302. Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: закон України від 23.04.1999 № 613–XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22. Ст. 202.

303. Про організаційне забезпечення діяльності МВС України з підтримання миру і безпеки : Наказ МВС України від 07.12.2003 № 1490 // Офіційний вісник України. 2004. № 10. Ст. 631.

304. Що сьогодні наближає Національну гвардію України до стандартів НАТО [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Національної гвардії України. 2017. URL : <http://app.shorthand.com/export/b109626892794e9f92eea73c7f197385/index.html> (дата звернення : 10.05.2017).

## ДОДАТКИ

### Додаток А

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] // Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2015. № 4. URL: [http://www.pap.in.ua/4\\_2015/65.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2015/65.pdf).
4. Агапова О. В. Основные функции Национальной гвардии Украины // *Leges et iura*. 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 (форма участі – заочна).
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 (форма участі – заочна).
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 (форма участі – заочна).
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 (форма участі – очна).

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 (форма участі – очна).

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 (форма участі – очна).

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 (форма участі – очна).

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 (форма участі – очна).

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 (форма участі – очна).

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 (форма участі – очна).

## Додаток Б



## Додаток В

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Наказ Міністра внутрішніх справ  
України  
від \_\_.\_\_.\_\_\_\_ № \_\_

**СХВАЛЕНО**

Рішенням Громадської ради при  
Національній гвардії України  
(Протокол засідання  
№ \_\_ від \_\_\_\_ року)

**за погодженням**

Командувача  
Національної гвардії України  
\_\_\_\_\_ Ю.В. Аллеров  
\_\_-\_\_-\_\_

**ПОЛОЖЕННЯ****про Громадську раду при Національній гвардії України**

1.1. Громадська рада при Національній гвардії України є тимчасовим консультативно–дорадчим органом, утвореним для налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю Національної гвардії України.

1.2. У своїй діяльності Громадська рада при Національній гвардії України керується Конституцією України, Законом України «Про Національну гвардію України» та іншими актами законодавства України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, нормативно–правовими актами Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, а також цим Положенням.

1.3. Діяльність Громадської ради при Національній гвардії України здійснюється на громадських засадах та ґрунтується на принципах верховенства права, законності, відкритості, гласності, рівності та добровільності.

1.4. До складу Громадської ради при Національній гвардії України можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних,

благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації (далі – інститути громадянського суспільства), які зареєстровані в установленому порядку і провадять діяльність на території України. Кількісний склад Громадської ради визначається установчими зборами.

1.5. У засіданнях Громадської ради при Національній гвардії України обов'язково беруть участь з правом дорадчого голосу уповноважені представники Національної гвардії України та Міністерства внутрішніх справ України.

1.6. Основною формою роботи Громадської ради при Національній гвардії України є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше, ніж один раз на квартал. За запрошенням Громадської ради при Національній гвардії України у її засіданнях можуть брати участь інші особи.

2.1 Основні завдання Громадської ради при Національній гвардії України:

- здійснення громадського контролю за діяльністю Головного органу військового управління Національної гвардії України, закладів, установ, органів і підрозділів забезпечення тощо, які входять до структури управління Національної гвардії України;

- сприяння врахуванню Національною гвардією України громадської думки під час реалізації основних завдань спрямованих на захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

2.2. Громадська рада при Національній гвардії України має право:

- 1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (комітети, комісії, експертні групи тощо);

- 2) залучати до роботи працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств,

установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);

3) організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;

4) отримувати від органу проекти нормативно–правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.

5) розглядати інші питання в межах повноважень, визначених цим Положенням.

3.1. Рішення Громадської ради при Національній гвардії України мають рекомендаційний характер і підлягають розгляду Командувачем Національної гвардії України.

3.2. Громадська рада обов’язково інформує Міністерство внутрішніх справ України, Командувача Національної гвардії України та громадськість про свою роботу шляхом розміщення в обов’язковому порядку на спеціально створеній веб–сторінці «Громадська рада» офіційного веб–сайту Національної гвардії України, в друкованих засобах, та в інший спосіб, матеріалів про установчі документи, план роботи, прийняті рішення, протоколи засідань, щоквартальні та щорічні звіти про її роботу.

3.3. Більш детальний порядок діяльності Громадської ради при Національній гвардії України визначається регламентом Громадської ради, який ухвалюється Громадською радою при Національній гвардії України.

Голова Громадської ради  
при Національній гвардії України

о/п

\_\_.\_. \_\_\_\_\_

“\_\_” \_\_\_\_ 201\_ року

## Додаток Г

## Структура Національної гвардії України



Структура головного органу військового управління  
Національної гвардії України



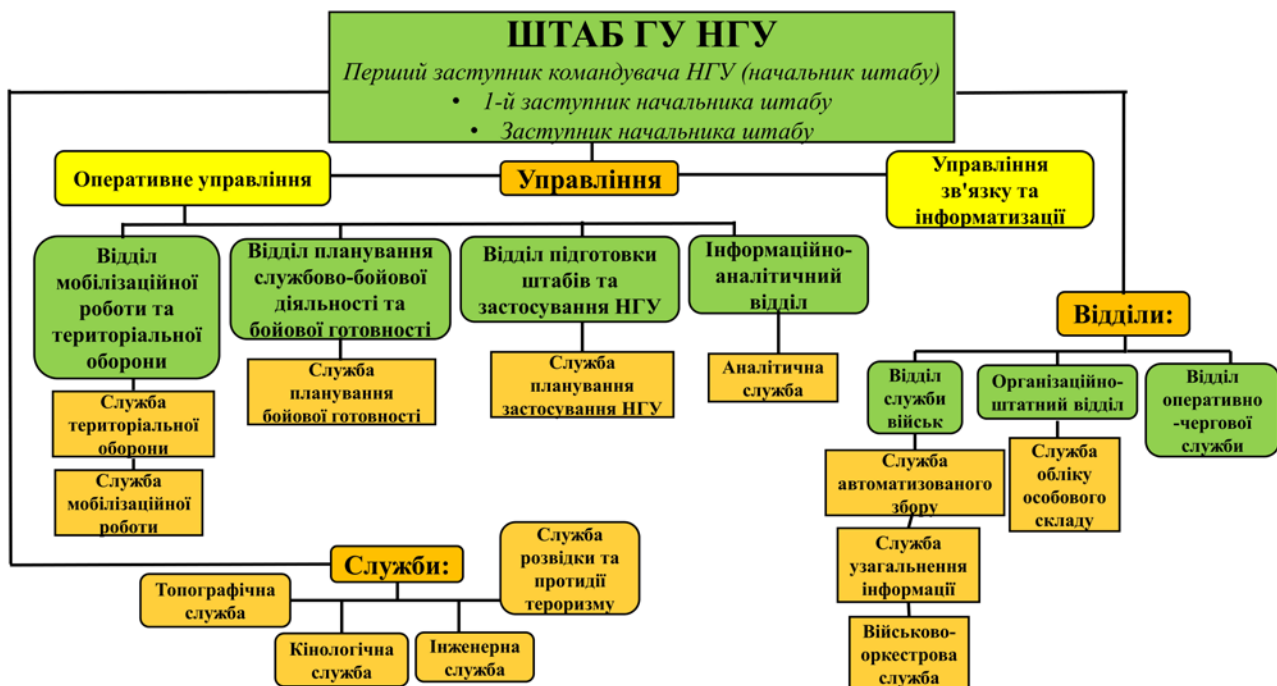


## Додаток Г

## Логістика Головного управління Національної гвардії України

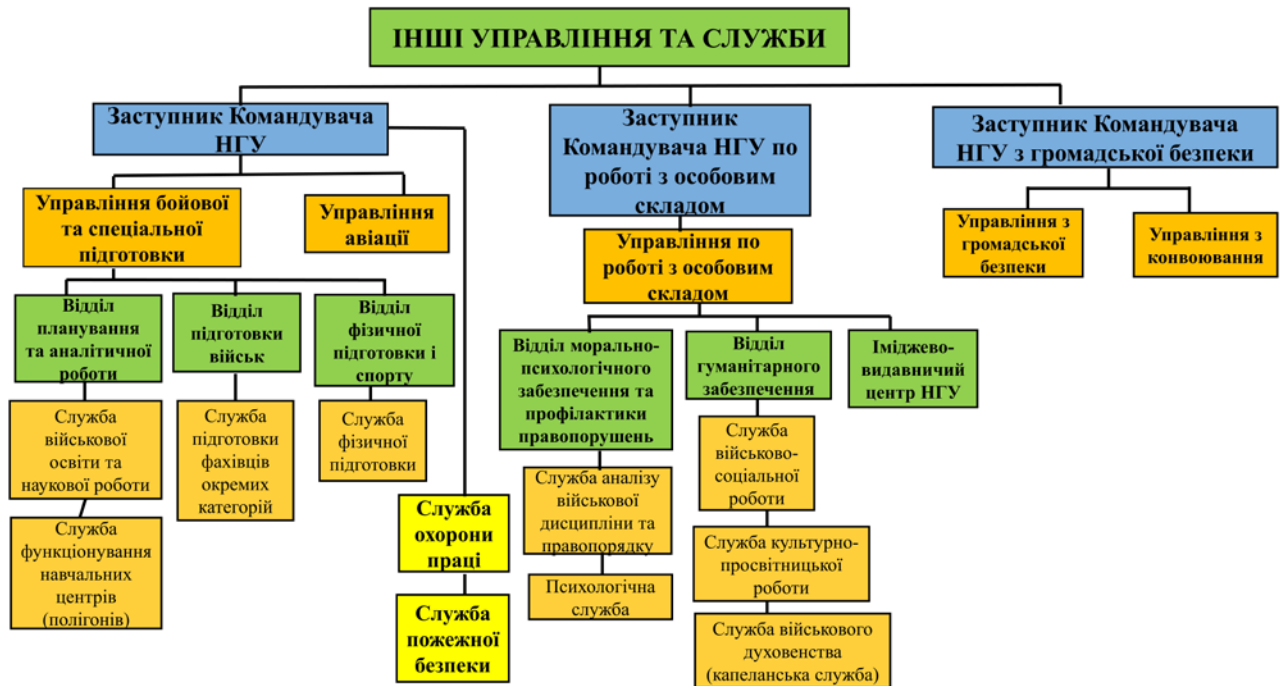


## Штаб Головного управління Національної гвардії України



## Додаток Д

# Інші управління та служби Головного управління Національної гвардії України



## Апарат командувача Головного управління Національної гвардії України



## Додаток Е

**Акт впровадження результатів дисертації в освітній процес****«ЗАТВЕРДЖУЮ»**Перший проректор Харківського  
національного університету  
внутрішніх справ  
кандидат педагогічних наук**Д.В. Швець**«14» листопада 2017 р.**АКТ**

**впровадження результатів дисертації «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України» аспіранта докторантури та ад'юнктури Харківського національного університету внутрішніх справ Агапової Олени Валеріївни в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ**

Комісія у складі завідувача кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3, доктора юридичних наук, професора Салманової О.Ю., завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3, доктора юридичних наук, професора Безпалової О.І., завідувача кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6, кандидата юридичних наук, доцента Холода Ю.А. склала цей акт про те, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Агапової Олени Валеріївни за темою: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України» та її використання під час проведення лекцій та практичних занять з навчальних дисциплін: «Актуальні проблеми застосування адміністративного законодавства», «Дії працівників поліції при надзвичайних ситуаціях», «Судові та правоохоронні органи України», які викладаються на кафедрах адміністративного права і процесу факультету № 3, адміністративної діяльності поліції факультету № 3 та загальноправових дисциплін факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ.

Комісія дійшла висновку, що дисертаційне дослідження Агапової О.В. «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України» становлять цінність для освітнього процесу та наукової діяльності університету у зв'язку з їх актуальністю. Зазначені матеріали розроблені на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного адміністративного законодавства, матеріалів практики та наукових джерел і впроваджені в освітній процес ХНУВС для викладання навчальних дисциплін «Актуальні проблеми застосування адміністративного законодавства», «Дії працівників поліції при надзвичайних ситуаціях», «Судові та правоохоронні органи України, а також використані у науково-дослідній роботі курсантів та студентів.

Лекції було заслухано на спільному засіданні кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3, кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 та кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 ХНУВС, викладачам кафедри рекомендовано враховувати результати дисертації в освітньому процесі.

В якості наукових джерел лекції рекомендовано такі публікації аспіранта:

Агапова О.В. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу Національної гвардії України / О.В. Агапова // Юридичний вісник Національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – №1. – С. 60–67.

Агапова О.В. Контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії України / О.В. Агапова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Вип. 2. – Т. 2. – 2015. – С.112–116.

Агапова О.В. Система управління в Національній гвардії України / О.В. Агапова // Електронне науково-фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – № 4. – 2015 – Режим доступу : [http://www.pap.in.ua/4\\_2015/65.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2015/65.pdf).

Агапова О.В. Основные функции Национальной гвардии Украины / О.В. Агапова // Правовой журнал Республики Молдова «Legea Si Viata» («Закон и Жизнь»). – Вип. 1. – 2016. – С. 3–7.

Агапова О.В. Міжнародне співробітництво як чинник вдосконалення діяльності Національної гвардії України / О.В. Агапова // Науково-практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право». – № 12. – 2016 (250). – С. 131–135.

#### Члени комісії:

Завідувач кафедри адміністративного  
права і процесу факультету № 3  
доктор юридичних наук, професор



О.Ю. Салманова

Завідувач кафедри адміністративної  
діяльності поліції факультету № 3  
доктор юридичних наук, професор



О.І. Безпалова

Завідувач кафедри загально-правових  
дисциплін факультету № 6  
кандидат юридичних наук, доцент



Ю.А. Холод