

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 42.92:[342.61]

Т. О. БАЙРАЧНА,

аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 (права та масових комунікацій)
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто форми здійснення президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України. З'ясовано, що специфічність здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України обумовлена її правовим статусом – це військове формування з правоохоронними функціями. На підставі аналізу вітчизняного законодавства визначено засади й особливості здійснення президентського контролю та з'ясовано наявні вади у його правовому регулюванні. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: Президент України, військове формування, президентський контроль, Національна гвардія України, Рада національної безпеки і оборони України, командувач Національної гвардії.

Bairachna, T.O. (2016), "Features of presidential control over the activities of the National Guard of Ukraine" ["Osoblyvosti prezydentskoho kontroliu za diialnistiu Natsionalnoi hvardii Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 29–34.

Постановка проблеми. Напружена соціально-політична ситуація в Україні, окупація Криму та криза на сході країни спонукали владу відродити таке військове формування, як Національна гвардія. Спочатку Національна гвардія України була сформована ще наприкінці 1991 року (законом України «Про Національну гвардію України» від 04.11.1991 № 1775-XII). Якщо згадати, це були також важкі часи для молодшої (але із значною попередньою історією) незалежної держави, де економічна та соціальна кризи поєднувалися з розквітом злочинності. Підрозділ, утворений на базі Внутрішніх військ УРСР, був розформований законом України «Про розформування Національної гвардії України» від 11.01.2000 № 1363-XIV, утім 12 березня 2014 року (відповідно до закону України «Про Національну гвардію України» від 12.03.2014) його було відновлено.

Національна гвардія України (далі – НГУ) є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського, припинення терористичної діяльності тощо (ст. 1 закону України «Про Національну гвардію»). Із самого початку відновлення НГУ її підрозділи були задіяні

в напружених районах військового конфлікту на Донбасі. Особливий статус цього військового формування і надані як правові, так і матеріально-технічні можливості, обумовлюють неабиякий інтерес до питання забезпечення належного контролю за діяльністю НГУ, як під час участі її підрозділів у збройних конфліктах (під час проведення антитерористичних заходів), так і в мирний час. Серед державного контролю фундаментальну позицію займають парламентський та президентський контроль. Саме в межах цих видів контролю здійснюється лівова частка політичного керівництва діяльністю НГУ. Враховуючи те, що на сьогодні командувач НГУ призначається Президентом України, вважаємо, що саме цей вид контролю заслуговує на детальний правовий аналіз та вивчення з боку науковців.

Стан дослідження. В контексті адміністративно-правових досліджень зміст і засади здійснення президентського контролю вивчалися багатьма вченими. Зокрема, у цій статті ми використували наукові здобутки В. М. Гарашука, В. К. Колпакова, В. В. Кравченка, О. М. Музичука, В. В. Сіцинської, С. Г. Стеценка та інших авторів. Однак попри наявність доволі сформованого наукового уявлення про сутність цього питання окремі аспекти здійснення президентського контролю потребують подальшого обговорення.

Метою статті є з'ясування особливостей та меж здійснення президентського контролю за діяльністю військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України.

Виклад основного матеріалу. Президентський контроль за діяльністю НГУ посідає чільне місце серед інших видів контролю, що впливає з конституційних завдань і повноважень глави держави. Як слушно зазначають В. К. Колпаков [1, с. 665] та М. В. Сіцінська [2, с. 108], будучи главою держави, Президент України має право контролю за додержанням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави. Особливість статусу НГУ обумовлює підвищену увагу до її діяльності з боку гаранта державного суверенітету й територіальної цілісності України.

Можна погодитися з О. М. Музичуком із приводу того, що президентський контроль певною мірою схожий на парламентський, оскільки контроль за діяльністю Збройних сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів здійснюється ними під час нормотворчої та установчої діяльності. Як парламентський, так і президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів може бути прямим, який здійснюється Верховною Радою України чи Президентом України безпосередньо, або непрямым, який здійснюється їх структурними підрозділами або уповноваженими особами. Водночас такий спеціалізований орган президентського контролю, як Рада національної безпеки і оборони України, не лише контролює діяльність правоохоронних органів, а й координує її [3, с. 160–161]. В. В. Кравченко наголошує, що контроль, який здійснюється допоміжними органами при Президенті України, виконує насамперед сигналізаторську функцію, що дозволяє інформувати главу держави про реальний стан справ у державі [4, с. 32].

Узагальнений перелік повноважень глави держави щодо контролю за діяльністю НГУ можна почерпнути зі змісту ст. 13 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», а також із норм закону «Про Національну гвардію України».

Значний блок контрольних повноважень за діяльністю НГУ Президент України реалізує як голова Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) та й узагалі під час функціонування цієї Ради. Відповідно до ст. 3 закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функціями РНБО

України є такі: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Усі згадані функції містять у собі коло питань діяльності НГУ. Координаційна та контрольна спрямованість діяльності РНБО України у секторі національної безпеки та оборони нашої країни впливає з окресленої в Законі її компетенції (ст. 4) та порядку функціонування (ст. 9–15). Зокрема, Рада розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, подає пропозиції Президентові України, ухвалює рішення щодо: вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання ухвалених Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України, і т. ін. Як приклад можна навести указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016, який затвердив рішення РНБО України від 04.03.2016 «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». Серед положень цієї Концепції знайшли місце окреслення шляхів розвитку НГУ в декілька етапів – до кінця 2017 року та до кінця 2020 року. Цікавим у контексті цього дослідження є той факт, що, затверджуючи цей концептуальний правовий акт, Глава держави разом із РНБО України визнає, що на сьогодні правові засади діяльності НГУ не мають завершеного, цілісного вигляду, завершення їх формування передбачається лише до кінця 2017 року (п. 3.4 Концепції). Крім того, пункт 3.14 Концепції деталізує вимоги законодавства щодо контрольних повноважень Глави держави. Передбачається, що Президент України відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, здійснюватиме загальне керівництво сектором безпеки і оборони, організовуватиме взаємодію його складових, у тому числі: у мирний час та у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, – безпосередньо або через РНБО

України; в особливий період – безпосередньо або через РНБО, зокрема з використанням потенціалу Воєнного кабінету РНБО України та Ставки Верховного головнокомандувача (у разі її створення), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних сил України. Контроль діяльності складових сектору безпеки й оборони Президент України здійснюватиме безпосередньо та через РНБО України [5].

Відповідно до Основного Закону Президент України на основі законів видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106). Що стосується контролю за діяльністю НГУ, то насамперед такими правовими актами нормативно закріплюються основи управління за вказаними державними структурами, що впливає на режим їх функціонування та виконання покладених завдань. Зокрема, закон України «Про Національну гвардію України» до виключної компетенції Голови держави відносить затвердження Положення про головний орган військового управління НГУ. У відповідності до цього саме указом Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 на сьогодні затверджено таке Положення. Крім того, указом Президента України від 14.02.2015 № 84/2015 «Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань» затверджено Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю ЗС України та інших військових формувань.

Зазначене Положення окреслює основні форми контролю, якими є: а) інспектування – всебічне вивчення стану об'єкта контролю та його структурних підрозділів; б) перевірка – вивчення окремих питань діяльності об'єкта контролю та його структурних підрозділів. У пункті 4 Положення чітко визначено, що серед інших військових формувань контролю підлягає діяльність НГУ. Здійснення контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України. Інспекція відповідно до покладених на неї завдань вивчає: стан бойової й мобілізаційної готовності НГУ до виконання завдань за призначенням; стан озброєння й військової техніки та діяльність військових формувань з утилізації надлишкового військового майна та боєприпасів; стан забезпеченості військових частин НГУ матеріально-технічними засобами в мирний час і на особливий період, їх наявність, утримання, збереження, ешелонування й оновлення; стан виконання програм реформу-

вання та розвитку військових формувань; питання щодо додержання вимог Конституції та законів України стосовно соціального захисту, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які перебувають на військовій службі у НГУ, а також стан забезпечення військової дисципліни й правопорядку у її підрозділах. Із зазначеного випливає, що відносини, які підлягають контролю з боку цієї «президентської» інспекції, не торкаються питань організації та безпосереднього здійснення оперативного виконання основних завдань НГУ. При цьому спрямованість інспектування створює умови для ефективності діяльності та забезпечення гарантій соціального захисту військовослужбовців НГУ, що не можна не відзначити як позитивний факт.

М. В. Сіцінська стверджує, що сьогодні президентський контроль можна визначити як діяльність, спрямовану на виявлення різноманітних відхилень в організації державного управління та ухвалення на підставі цього необхідних управлінських рішень щодо усунення та попередження таких порушень у майбутньому [2, с. 109]. Однак у тому ж Положенні про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних сил України та інших військових формувань передбачено, що метою контролю є визначення здатності об'єкта контролю та його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням та відповідності їх діяльності законодавству. Під час інспектування серед інших завдань перевірки здійснюються як виявлення причин недоліків у діяльності об'єкта контролю, так і вивчення позитивного досвіду організації та забезпечення діяльності такого об'єкта. Отже, можна зробити обґрунтований висновок, що виявлення недоліків або відхилень у діяльності підконтрольного об'єкта не є самоціллю президентського контролю, а є лише ймовірною складовою, тоді як головною метою такого контролю є отримання об'єктивної інформації про стан діяльності об'єкта та своєчасне створення умов ефективного функціонування та виконання ним (у нашому випадку – підрозділами НГУ) покладених законодавством на нього завдань.

Розглядаючи особливості здійснення президентського контролю за діяльністю НГУ, слід зазначити, що призначення та звільнення з посади командувача НГУ є прерогативою Президента України. Такий імператив закріплено у ст. 7 закону України «Про Національну гвардію України», що відповідає чинним положенням Конституції України, у п. 17 ст. 106 якої вказано, що Глава держави призначає на посади та звільняє з посад вище командування

Збройних сил України й інших військових формувань. Утім, таке становище стало реальністю лише після внесення змін до закону «Про Національну гвардію України» законом України від 24.12.2015 № 920-VIII [6]. Попередня редакція ст. 7 Закону встановлювала порядок, за яким командувач НГУ призначався на посаду та звільнявся з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. Так, С. Т. Полторак був призначений на посаду командувача НГУ постановою Верховної Ради України від 15.04.2014 № 1205-VII, а Ю. В. Аллеров – вже указом Президента України від 30.12.2015 № 733/2015.

Народний депутат України Ю. М. Сиротюк ще у 2014 році пропонував перерозподілити повноваження щодо контролю за діяльністю НГУ. Він підкреслював: «Функції, які виконує Міністр внутрішніх справ, має перебрати командувач Національної гвардії, який здійснює безпосереднє керівництво, і Президент України, який відповідає за загальну координацію силових структур, затверджує внутрішні дисциплінарні статuti та положення. Функції контролю за кадровими призначеннями має перейти Верховна Рада. За поданням Президента депутати будуть схвалювати призначення командувача та його заступників, яких призначатимуть раз на 5 років. Причому звільнити достроково їх зможе лише парламент, висловивши недовіру» [7]. Отже, йшлося про розширення повноважень Верховної Ради України щодо призначення не лише командувача НГУ, а і його заступників. Схожий законопроект вносився на розгляд Верховної Ради України й іншими народними депутатами (О. І. Осуховським, Ю. В. Левченком, А. Ю. Ілленком та ін.) [8].

Ініціатором «усічення» так званої «номінаційної функції» парламенту щодо призначення командуючого НГУ (ініціювання внесення змін до закону «Про Національну гвардію України») був Президент України, який обґрунтовував це необхідністю приведення законодавства і відповідності до вимог Конституції України. Але заслуговує на увагу позиція тих авторів, які вказують на «ризик» такої ситуації. Г. С. Журавльова у своєму дисертаційному дослідженні переконує, що номінаційна функція більше відповідає сутності парламентської діяльності, яка низкою авторів асоціюється зі здійсненням установчої функції [9, с. 11]. На погляд Д. О. Савочкіної, попередній порядок призначення командувача НГУ надавав йому додаткові гарантії незаангажованості, самостійності й незалежності від будь-яких гілок

влади, унеможлилював використання військово-службовців у політичній боротьбі й інтересах окремих партійних еліт, громадських організацій або керівників центральних чи місцевих органів публічної адміністрації, тобто мав повністю виключати політичну забарвленість цих сил охорони правопорядку [10, с. 116]. Близькі за змістом висловлювання знаходимо в публікації Д. О. Горбача [11, с. 38]. М. В. Сіцінська впевнена, що політична доцільність контрольно-наглядових функцій Президента України над усіма складовими сектору безпеки й оборони завжди домінуватиме над їх теоретичною та юридичною складовою [2, с. 110]. Ю. М. Сиротюк із цього приводу наголошує, що за такої ситуації зберігається загроза концентрації непомірного обсягу влади в одних руках, що контролює урядову ієрархію [7]. Автори законопроекту (О. І. Осуховський, Ю. В. Левченко, А. Ю. Ілленко та деякі інші народні депутати України) щодо вдосконалення контролю за діяльністю НГУ з боку Верховної Ради України (йдеться про затвердження командувача НГУ) вважають це одним із превентивних заходів проти утвердження диктатури [8]. Зі свого боку бажаємо нагадати декілька прикладів зі світової історії: розгін парламенту та встановлення протекторату в Англії О. Кромвелем у 1653 році, розстріл Будинку Рад у м. Москві та встановлення президентської республіки у Російській Федерації Б. М. Єльциним у 1993 році тощо, і, нарешті, трагічні події у м. Києві у грудні 2013 року – лютому 2014 року, де у придушенні протестів українського народу під час Революції гідності взяли найактивнішу участь частини колишніх внутрішніх військ, які підпорядковувалися колишньому Президенту України В. Ф. Януковичу.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Щоб не повторювати непоодинокі негативні приклади з історії та забезпечити дієвість механізму демократичного розподілу повноважень між гілками влади у здійсненні контролю за діяльністю НГУ, вважаємо доцільним повернутися до законодавчої практики призначення й звільнення з посади командувача НГУ та його заступників Верховною Радою України за поданням Президента України. З метою усунення суперечностей з Основним Законом слід одночасно внести відповідні зміни до пунктів 10 та 17 ст. 106 Конституції України («Президент України:...») та викласти їх у такій редакції: «вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Командувача Національної гвардії

України, Міністра закордонних справ України», «є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (крім Командувача Національної гвардії України); здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави», а також доповнити ст. 85 («До повноважень Верховної Ради України належить:...») додатковим пунктом 12-1 такого змісту: «призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Командувача Національної гвардії України».

Безумовно, окреслена у статті проблематика не вичерпує всіх суперечливих і дискусійних питань, які існують у контрольній діяльності з приводу функціонування НГУ. Нинішня система суб'єктів контролю дозволяє помітити

деяку закономірність, що простежується на певних її рівнях, а саме утворення допоміжних структур, які виконують насамперед «сигналізаторську» контрольну функцію. З огляду на зазначене перспективним напрямом подальших наукових пошуків у межах окресленої проблематики є питання доцільності утворення у складі ОВС окремої структури з інспекторським статусом, діяльність якої буде координуватися Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань із правоохоронними функціями та правоохоронними органами спеціального призначення (Національною гвардією України, Державною прикордонною службою України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій) тощо.

Список бібліографічних посилань

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. 2-ге вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.
2. Сіцінська М. В. Президентський контроль: особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. *Економіка та держава*. 2014. № 1. С. 107–110.
3. Музичук О. М. Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2 (65). С. 156–162. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=18010> (дата звернення: 18.12.2016).
4. Кравченко В. В. Особливості президентського контролю. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (II). С. 29–35.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 23. Ст. 12.
6. Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України: закон України від 24.12.2015 № 920-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 35.
7. Юрій Сиротюк: «Парламентський контроль – ключ до відновлення Національної гвардії»/Прес-служба Всеукр. об'єднання «Свобода» // Свобода: сайт. 02.04.2014. URL: <http://www.old.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/049268/> (дата звернення: 18.12.2016).
8. Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» (щодо підпорядкування та чисельності Національної гвардії України): проект закону України від 04.12.2014 № 1234 // Законодавство України/Ліга: Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH0YA00I.html (дата звернення: 18.12.2016).
9. Журавльова Г. С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1999. 19 с.
10. Савочкіна Д. О. Правовий статус головного управління Національної гвардії України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 101–117.
11. Горбач Д. О. Національна гвардія України: історія становлення та сучасний стан (порівняльно-правовий аналіз). *Право і Безпека*. 2014. № 3 (54). С. 36–43.

Надійшла до редколегії 19.12.2016

БАЙРАЧНАЯ Т. А. ОСОБЕННОСТИ ПРЕЗИДЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ

Рассмотрены формы осуществления президентского контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины. Установлено, что специфичность осуществления контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины обусловлена её правовым статусом – это военное формирование с правоохранительными функциями. На основании анализа отечественного законодательства определены принципы и особенности осуществления президентского контроля и выявлены недостатки в его правовом регулировании. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: Президент Украины, воинское формирование, президентский контроль, Национальная гвардия Украины, Совет национальной безопасности и обороны Украины, командующий Национальной гвардии.

**BAIRACHNA T. O. FEATURES OF PRESIDENTIAL CONTROL
OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE**

The object of the research is one of the types of the state control, namely the presidential control over the activities of the National Guard of Ukraine (hereinafter – NGU) and the objective of the paper – is the analysis of existing forms of implementing the presidential control over the activities of the NGU and the development of propositions to improve the legislation on this issue. The relevance and scientific novelty of the proposed conclusions of the article are due to the importance of the presidential control over the military forces activities with law enforcement functions and existence of disputes regarding the scope of powers of the President in the appointment of the commander of the NGU. The main results of the research make it possible to conclude that presidential control over the activities of the NGU is currently carried out both directly by the President of Ukraine, and through the National Security and Defense Council of Ukraine or other specially created institutions by the head of the state. Special attention is paid to the contradictions of the constitutional imperative regarding the appointment of the commander of the NGU. It has been proved that such a situation does not meet the principles of separation of powers in the country. The conclusions of the article suggest to return the rule, under which the commander of the National Guard of Ukraine is appointed and released from the position by Verkhovna Rada of Ukraine identified by the President of Ukraine. The practical significance of the obtained results is that the propositions set in the article are aimed at eliminating existing contradictions in the legislation in regard to the principles of the activities of some subjects of parliamentary control.

Keywords: President of Ukraine, military force, presidential control, National Guard of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine, Commander of the National Guard.
