

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПИСКУН ОЛЕКСАНДР ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 342.951:351.743(477):35.08

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМАНДУВАЧА
НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 81 – Право

Подається на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії

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

_____ **О.В. Пискун**

Науковий керівник: **Вітвіцький Сергій Сергійович**, доктор юридичних наук,
професор, Заслужений юрист України

Кропивницький – 2023

АНОТАЦІЯ

Пискун О.В. Адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України. – Кваліфікаційна наукова праця.

Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2023.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

Встановлено, що актуальність проблематики адміністративно-правового статусу командувача НГУ обумовлено й дотепер триваючою дискусією щодо визначення особливостей реалізації окремих напрямків правового положення очільника Національної гвардії, серед яких переважне значення мають: а) порядок призначення на посаду та звільнення з посади; б) характеристика функціонального забезпечення та специфіка виконуваних завдань управлінської діяльності; в) порядок прийняття та реалізації управлінських рішень; г) визначення напрямків взаємодії очільника Національної гвардії з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами тощо.

Визначено поняття адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України як систематизованої сукупності адміністративно-правових норм, які врегульовують його правове положення в якості військовослужбовця НГУ, наділеного повноваженнями щодо здійснення безпосереднього військового керівництва органами й підрозділами Національної гвардії, та специфічною адміністративно-правовою природою, яка полягає у реалізації очільником НГУ функції подвійного підпорядкування, яка передбачає виконання покладених на нього обов'язків в мирний час у складі Міністерства внутрішніх справ та в особливий період за безпосереднього підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України.

Виокремлено характерні ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, а саме: а) наділення організаційно-владними повноваженнями, спрямованими на одночасну реалізацію функцій

керівника Національної гвардії та очільника головного органу військового управління НГУ; б) прийняття управлінських рішень у військовій та правоохоронній сфері, шляхом видання наказів, директив, розпоряджень та доручень; в) встановлення для командувача НГУ підвищеної юридичної відповідальності та визначених на законодавчому рівні правових обмежень.

Сформульовано визначення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ як правової основи його управлінської діяльності у вигляді сукупності нормативних правових актів, виданих уповноваженими органами державної влади в межах їх компетенції, спрямованих на врегулювання організаційно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії, у якості яких визначено: норми Конституції; Закони України (кодекси, статuti); підзаконні правові акти (акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України; правові акти Міністерства внутрішніх справ України; міжнародні договори.

З'ясовано, що одним з ключових недоліків нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ слугує відсутність законодавчих вимог до посади керівника Національної гвардії, до числа яких автором віднесено: відповідність спеціальним умовам вступу на службу в Національну гвардію; наявність повної вищої військової або юридичної освіти; наявність досвіду роботи на керівних посадах не менш як п'ять років; наявність досвіду участі у бойових операціях.

Встановлено, що загальною метою реалізації адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії є здійснення комплексу управлінських дій суб'єктів військового керівництва, шляхом організації виконання покладених на Нацгвардію завдань та функцій, через очолюваний керівником НГУ головний орган військового управління.

До числа спеціальних цілей військового управління органами та підрозділами Національної гвардії України відноситься: а) централізація військового управління в НГУ; б) забезпечення підконтрольності органів військового управління і посадових осіб Національної гвардії командуванню

ЗСУ та вищим органам державної влади в особливий період; в) єдиноначальність на правовій основі; г) забезпечення військової дисципліни; д) оптимальне поєднання структури й повноважень органів військового управління НГУ; е) комплексний підхід до реалізації мети військового керівництва, шляхом налагодження тісної взаємодії з військовими та правоохоронними органами.

Охарактеризовано компетенцію Департаменту персонального штабу Головного управління НГУ, значення якої полягає у забезпеченні реалізації повноважень командувача Нацгвардії щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління, підготовки комплексних управлінських рішень, контролю та перевірки їх виконання, забезпечення участі в роботі колегіальних органів державної влади, а також для вирішення інших питань оперативно-службової діяльності Головного управління Національної гвардії України.

З метою вдосконалення законодавчого забезпечення юридичної відповідальності військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань із правоохоронними функціями, обґрунтовано актуальність запровадження в систему державного управління інституту військової поліції, напрямками діяльності якої мають стати: виявлення, попередження та припинення дисциплінарних, адміністративних та кримінальних правопорушень; здійснення повноважень органу дізнання; сприяння у розшуку військовослужбовців органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні проступки, скоєні військовослужбовцями; виконання щодо військовослужбовців кримінальних покарань у дисциплінарних військових частинах та на гауптвахтах; забезпечення безпеки дорожнього руху.

Акцентовано увагу на недостатньому нормативно-правовому врегулюванні організації взаємодії Національної гвардії з правоохоронними органами в особливий період, у зв'язку з чим розроблено проєкт Інструкції про взаємодію сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період, мета якої полягає у визначенні: суб'єктів

реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; визначенні єдиного механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами Сил безпеки; організації розшуку та затримання злочинців під час воєнного стану; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо.

Проаналізовано досвід організаційно-структурної побудови військово-правоохоронних органів зарубіжних країн та визначено напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України, зокрема, в процесі формування структури, завдань та функцій підрозділів спеціального призначення НГУ; застосування сил та засобів НГУ під час забезпечення публічного порядку та безпеки на транспорті; удосконалення організації оперативного реагування у віддалених місцевостях за допомогою мобільних підрозділів НГУ; розширення функцій НГУ, в частині наділення повноваженнями у сфері забезпечення дорожнього руху на дорогах державного значення тощо.

Ключові слова: Національна гвардія України, Командувач Національної гвардії України, адміністративно-правове регулювання, правовий статус, адміністративно-правовий статус, Міністерство внутрішніх справ України, управління, публічне управління, військове управління, кадрове забезпечення, персонал, професійна етика, військова служба, військові формування, публічна безпека, інститут оборони, демократичні цінності, сектор безпеки і оборони.

Pyskun O.V. Administrative and legal status of the commander of the National guard of Ukraine. – *The Manuscript*.

The dissertation for the Doctor of Philosophy scientific degree in specialty 081 - Law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2023.

The dissertation is devoted to the study of the administrative and legal status of the commander of the National Guard of Ukraine.

It has been established that the relevance of the issue of the administrative and legal status of the commander of the National Guard is due to the still ongoing discussion regarding the determination of the specifics of the implementation of certain areas of the legal status of the head of the National Guard, among which the following are of primary importance: a) the procedure for appointment to the post and dismissal from the post; b) description of the functional support and the specifics of the administrative tasks performed; c) procedure for making and implementing management decisions; d) determination of directions of interaction of the head of the National Guard with other military formations and law enforcement agencies, etc.

The concept of the administrative-legal status of the commander of the National Guard of Ukraine is defined as a systematized set of administrative-legal norms that regulate his legal position as a military officer of the NGU, empowered to exercise direct military leadership over the bodies and units of the National Guard, and a specific administrative-legal nature, which consists in the implementation by the head of the NGU of the function of dual subordination, which provides for the performance of the duties assigned to him in peacetime as part of the Ministry of Internal Affairs and in a special period under direct subordination to the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine.

The characteristic features of the administrative and legal status of the commander of the National Guard of Ukraine are singled out, namely: a) the granting of organizational and power powers aimed at the simultaneous implementation of the functions of the head of the National Guard and the head of the main body of the military administration of the NSU; b) making management decisions in the military and law enforcement sphere, by issuing orders, directives, orders and commissions; c)

establishment of increased legal responsibility and legal restrictions defined at the legislative level for the commander of the NGU.

The definition of normative legal support of the administrative legal status of the commander of the National Guard as the legal basis of his management activity is formulated in the form of a set of normative legal acts issued by authorized bodies of state power within their competence, aimed at regulating the organizational legal support of the activities of the National Guard, as defined : norms of the Constitution; Laws of Ukraine (codes, statutes); subordinate legal acts (acts of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine; legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; international treaties.

It has been found that one of the key shortcomings of the regulatory and legal provision of the administrative and legal status of the commander of the National Guard is the lack of legislative requirements for the position of the head of the National Guard, among which the author includes: compliance with the special conditions for enlisting in the National Guard; having a complete higher military or legal education; having at least five years of experience in management positions; experience of participating in combat operations.

It has been established that the general purpose of implementing the administrative and legal status of the commander of the National Guard is to implement a complex of management actions of the subjects of the military leadership, by organizing the performance of the tasks and functions assigned to the National Guard, through the main body of military management headed by the head of the National Guard.

Among the special goals of military management of the bodies and units of the National Guard of Ukraine are: a) centralization of military management in the NSU; b) ensuring the control of military administration bodies and officials of the National Guard to the command of the Armed Forces and higher state authorities in a special period; c) sole authority on a legal basis; d) ensuring military discipline; e) optimal combination of the structure and powers of the military administration bodies of the NSU; f) a comprehensive approach to the realization of the goal of the military

leadership, by establishing close cooperation with the military and law enforcement agencies.

The competence of the Department of the Personal Staff of the Main Administration of NSU is characterized, the meaning of which is to ensure the implementation of the powers of the commander of the National Guard regarding the coordination of the activities of structural units of the Main Administration, the preparation of complex management decisions, control and verification of their implementation, ensuring participation in the work of collegial bodies of state power, as well as for resolution of other issues of operational and service activities of the Main Directorate of the National Guard of Ukraine.

In order to improve the legal provision of the legal responsibility of servicemen of the Armed Forces of Ukraine and other military formations with law enforcement functions, the relevance of introducing a military police institute into the state administration system, the areas of activity of which should be: detection, prevention and termination of disciplinary, administrative and criminal offenses, exercising powers of the inquiry body; assistance in the search for military personnel to the bodies that carry out operational and investigative activities; proceedings in cases of administrative offenses and disciplinary offenses committed by military personnel; enforcement of criminal punishments for military personnel in disciplinary military units and guardhouses; ensuring road traffic safety.

Attention was focused on the insufficient regulatory and legal regulation of the organization of the interaction of the National Guard with law enforcement agencies in a special period, in connection with which a project of the Instructions on the interaction of security forces in countering criminal and administrative offenses in a special period was developed, the purpose of which is to define: objects of state policy implementation in the field of crime prevention in a special period; defining a single mechanism for detection, termination, disclosure and investigation of offenses by the security forces; organization of search and detention of criminals during martial law; coordination of activities to ensure public order and security in a special period, etc.

The experience of the organizational and structural construction of military law enforcement bodies of foreign countries was analyzed and directions for improving the administrative and legal support of the National Guard of Ukraine were determined, in particular, in the process of forming the structure, tasks and functions of special purpose units of the National Guard of Ukraine; use of the forces and means of the NSU during the provision of public order and safety in transport; improvement of the organization of operational response in remote areas with the help of mobile units of the NSU; expansion of the functions of the NSU, in terms of granting authority in the field of traffic maintenance on roads of state importance, etc.

Keywords: National Guard of Ukraine, Commander of the National Guard of Ukraine, administrative and legal regulation, legal status, administrative and legal status, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, administration, public administration, military administration, personnel support, personnel, professional ethics, military service, military formations, public security, defense institute, democratic values, security and defense sector.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Пискун О.В. Щодо визначення проблематики статусу командувача Національної гвардії України в науці адміністративного права. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 1. С. 94-99.

2. Пискун О.В. З'ясування термінологічних особливостей у процесі визначення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2022 № 1. С. 123-130.

3. Пискун О.В. До питання про поняття, правову природу та ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. №2. С. 111-118.

4. Пискун О.В. Адміністративно-правова характеристика нормативно-правового забезпечення статусу командувача Національної гвардії України. *Наше право*. 2022. №2. С. 42-46.

5. Назимко О.В., Пискун О.В. Адміністративна відповідальність як елемент службово-трудових відносин командувача Національної гвардії України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. №1 (43). С. 71-79. *Особистий внесок здобувача*: визначено поняття, зміст та елементи адміністративної відповідальності командувача Національної гвардії України.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Пискун О.В. Адміністративно-правове забезпечення військового управління Національною гвардією України. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року).

Кривий Ріг, 2022. С. 198-201.

7. Пискун О.В. Поняття та значення взаємодії Національної гвардії України з військовими та правоохоронними органами. *Сучасні дослідження світової науки*: зб. матеріалів Міжнар. наук.- практ. конф., м. Куновіце, Чеська Республіка 17-18 червня 2022 р. Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2022. С. 156-159.

8. Пискун О.В. З'ясування функцій державного управління в контексті визначення напрямів управлінської діяльності командувача Національної гвардії України. *Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 298-301.

ПЛАН

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	23
1.1. Стан наукової розробки проблем адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.....	23
1.2. Поняття, правова природа та ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України	39
1.3. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.....	59
Висновки до розділу 1.....	83
РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	86
2.1. Мета, завдання й функції як структурні елементи адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.....	86
2.2. Повноваження командувача Національної гвардії України як основа його адміністративної правосуб'єктності	106
2.3. Юридична відповідальність як гарантія забезпечення законності в діяльності командувача Національної гвардії України.....	122
Висновки до розділу 2.....	142
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	145
3.1. Організація взаємодії Національної гвардії з військовими та правоохоронними органами як центральний напрямок управлінської діяльності командувача НГУ.....	145

3.2. Організація управління органами Національної гвардії в зарубіжних країнах.....	168
Висновки до розділу 3.....	189
ВИСНОВКИ.....	192
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	198
ДОДАТКИ.....	223

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Адміністративна реформа у сфері державного управління характеризується стрімкими та якісними змінами, пов'язаними з оновленням системи органів державної виконавчої влади. У той же час, реформування правоохоронних органів завжди залишалося «в тіні» бурхливих системних перетворень, не зважаючи на об'єктивну суспільну потребу щодо забезпечення стабільності у врегулюванні питань національної безпеки.

Зокрема, нові виклики національній безпеці країни, серед яких окупація росією в 2014 році частини Східних областей України й АР Крим та повномасштабне вторгнення на територію України 24 лютого 2022 року, зумовили необхідність укріплення військової складової в системі органів державного управління, серед яких Національна гвардія України відіграє ключову роль, будучи наділеною статусом військового формування з правоохоронними функціями.

Національна гвардія України виступає в якості провідного суб'єкта забезпечення національної безпеки, першорядне значення якої в системі органів забезпечення національної безпеки підкреслюється не тільки теоретиками права, але й фахівцями у галузі військового управління. Разом з цим, досягнення ефективної системи забезпечення національної безпеки за допомогою різноманітних правових, політичних, адміністративних та економічних методів неможливе без якісного та ефективного нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, від управлінської ролі якого залежить злагоджена й результативна робота всього механізму функціонування Національної гвардії України.

Науковий аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління навряд чи можна віднести до числа малодосліджених напрямків науки адміністративного права. Проблемні питання щодо з'ясування адміністративно-правового статусу органів державної влади та їх посадових осіб

виступили предметом численних наукових досліджень фахівців у галузі адміністративно-правової науки, таких як: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, С.С. Вітвіцький, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Д. Гусарєв, С. М. Гусаров, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, А. М. Колодій, А. Т. Комзюк, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, О. В. Копан, І. Ф. Корж, О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, В. Й. Пашинський, Б. М. Ринажевський, О. П. Рябченко, А. М. Синиця, О. Ф. Скакун, С. Г. Стеценко, О. Н. Ярмиш та ін.

Однак, спеціальні монографічні дослідження проблем адміністративно-правового статусу Національної гвардії України відображені в роботах невеликого кола науковців, серед яких: Ю.В. Аллеров, А.О. Буличев, Д.О. Горбач, А.В. Жбанчик, О.Ф. Кобзар, Д.М. Корнієнко, А.М. Куліш, В.В. Мацюк, О.А. Олещенко, А.В. Солонар, І.М. Шопіна тощо. Та не зважаючи на вагомий внесок вищевказаних учених у розвиток правової науки, слід констатувати відсутність єдиного комплексного монографічного дослідження проблем формування й реалізації адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, який є новим вектором наукового пошуку та потребує розкриття його характерних особливостей, пов'язаних із визначенням порядку призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ, характеристикою його функціонального оснащення та специфікою виконуваних ним повноважень, механізмом прийняття та реалізації управлінських рішень і т.д.

Крім того, й дотепер нерозкритими залишаються актуальні питання адміністративно-правової науки, в частині визначення вимог до посади командувача Національної гвардії України; необхідності наділення статусом військовослужбовця НГУ першого заступника та заступників командувача Національної гвардії; доцільності надання військовослужбовцям Національної гвардії юрисдикційних повноважень щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності у мирний час; визначення правових підстав взаємодії Національної гвардії України з Управлінням державної охорони та іншими правоохоронними органами і т.д.

З огляду на викладене, теоретична й практична значимість дослідження адміністративно-правової природи та особливостей адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України в умовах стрімкого реформування державного управління, а також вироблення шляхів з удосконалення механізму правового забезпечення цього статусу зумовили вибір теми даного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційної роботи безпосередньо пов'язана з виконанням завдань Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р., у якій наголошено на необхідності упровадження сервіс-орієнтованого підходу в діяльності органів системи МВС. Тема відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21, пп. 1, 8, 17 Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 року №454.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розробка теоретичних положень правового регулювання адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

Для досягнення цієї мети поставлено та вирішено такі *завдання*:

- розкрити актуальність проблематики адміністративно-правового статусу командувача НГУ;
- визначити поняття та виокремити характерні ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України;
- сформулювати розуміння нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ та з'ясувати його основні прогалини;

- розкрити загальні та спеціальні цілі реалізації адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України;
- виокремити структурні підрозділи апарату Головного управління НГУ, діяльність яких спрямована на забезпечення реалізації повноважень командувача Національної гвардії та охарактеризувати їх компетенцію;
- надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчого забезпечення юридичної відповідальності у військовій сфері;
- визначити мету та напрямки взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами в особливий період функціонування органів державної влади;
- проаналізувати досвід організаційно-структурної побудови військово-правоохоронних органів зарубіжних країн та визначити напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України.

Об'єктом дисертаційного дослідження виступають суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України.

Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці в галузі загальної теорії держави та права, адміністративного права і процесу, конституційного права, правоохоронної діяльності, теорії управління, військового права, міжнародного права.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, накази Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Генерального штабу Збройних Сил України.

Емпіричну базу дослідження склали матеріали узагальнення практики діяльності Національної гвардії України за 2014-2021 рр., аналітичні довідки, звіти та довідково-інформаційні видання правоохоронних та військових органів.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлено системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. *Аксіологічний* підхід дозволив окреслити стан наукової розробки проблем адміністративно-правового статусу командувача НГУ (підрозділ 1.1). За допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблено понятійний апарат, зокрема, з'ясовано сутність термінів «правовий статус», «правове положення», «правове становище», «правове забезпечення», «керівник», «очільник», «командир», «командувач» (підрозділи 1.1-1.3). *Метод документального аналізу та формально-юридичний метод* було використано під час: характеристики нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ (підрозділ 1.3); визначення завдань та функцій командувача НГУ в процесі здійснення управлінської діяльності (підрозділ 2.1); визначення компетенції і повноважень командувача Національної гвардії України (підрозділ 2.2); аналізу особливостей юридичної відповідальності командувача Національної гвардії України (підрозділ 2.3). За допомогою методу *групування та структурно-логічного методу* охарактеризовано принципи реалізації адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України (підрозділ 1.2). *Компаративістський метод* забезпечив аналіз і оцінку вітчизняної та іноземної правової теорії і практики щодо функціонування інституту Національних гвардій в зарубіжних країнах (підрозділ 3.2). За допомогою методу *прогнозування* було окреслено перспективні напрямки вдосконалення організації взаємодії Національної гвардії з військовими та правоохоронними органами (підрозділ 3.1). В роботі також було використано низку інших загальних та спеціальних методів наукового пізнання, які в сукупності дозволили комплексно підійти до досягнення мети дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової науки розкрито особливості адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, основними з яких є такі:

уперше:

- визначено законодавчі вимоги до посади керівника Національної гвардії, до числа яких автором віднесено: відповідність спеціальним умовам вступу на службу в Національну гвардію; наявність повної вищої військової або юридичної освіти; наявність досвіду роботи на керівних посадах не менш як п'ять років; наявність досвіду участі у бойових діях;

- розроблено проєкт Інструкції про взаємодію Сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період, мета якої полягає у визначенні: суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; визначенні єдиного механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами Сил безпеки; організації розшуку та затримання злочинців в особливий період; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо;

- визначено кваліфікуючі ознаки грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем Національної гвардії України, а саме: вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління Національної гвардії; вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді; вчинення одного дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями; вчинення дисциплінарного проступку, пов'язаного з неправомірним застосуванням військовослужбовцем Нацгвардії фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

удосконалено:

- поняття «командувач Національної гвардії України» «адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії», «керівник органу військового управління НГУ», «очільник правоохоронного органу», «командир військової частини НГУ»;

- розуміння спеціального адміністративно-правового статусу командувача НГУ, наділеного специфічними структурними елементами, які утворюють зміст його правового положення в системі військових та правоохоронних органів;

- систему суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період, шляхом розроблення Інструкції про взаємодію сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період;

- зміст управлінської діяльності командувача НГУ, в процесі взаємодії Національної гвардії України з іншими військовими та правоохоронними органами;

- поняття персонального штабу командувача Національної гвардії України як структурного підрозділу апарату Головного управління НГУ, призначеного для забезпечення реалізації повноважень очільника НГУ щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління.

набули подальшого розвитку:

- положення щодо необхідності розроблення Кодексу військової юрисдикції, значення якого обумовлено проблемами сучасної військово-правової політики, особливостями військової служби та специфікою адміністративно-правового статусу військовослужбовців;

- концепція стратегічного планування діяльності Національної гвардії України, яка має передбачати трьох етапний системний підхід реформування НГУ, з урахуванням: 1) реформи структури управління НГУ; 2) програми створення нової системи підготовки та навчання особового складу з урахуванням іноземного досвіду і досвіду участі НГУ у бойових операціях на Сході держави; 3) механізму забезпечення взаємодії НГУ з усіма силовими відомствами України, а також із силами НАТО.

- перелік вимог до формування адміністративно-правового статусу командувача НГУ, у вигляді: обов'язкової наявності українського громадянства; наявності присвоєного у визначеному законом порядку звання; необхідності складення присяги військовослужбовця НГУ; наділення правом прийняття управлінських рішень тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

- *науково-дослідній сфері* – результати дисертації можуть бути основою для подальшого підвищення ефективності адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 16 травня 2023 року);
- *сфері правотворчості* – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу цивільного захисту України, Законів України «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують організаційно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України;
- *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дасть змогу покращити форми та методи управлінської діяльності командувача Національної гвардії України;
- *освітньому процесі* – положення й висновки дисертації знайшли застосування у викладанні дисциплін, «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність Національної поліції», «Поліцейська діяльність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 16 травня 2023 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною

науковою працею, що містить дослідження актуальної для сучасної адміністративно-правової теорії та практики проблеми. Особистий внесок здобувача у роботі визначено у списку робіт, опублікованих за результатами дослідження.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських і регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Основні положення та результати дослідження відображено у п'ятих статтях, опублікованих у вітчизняних та зарубіжних виданнях, що визнані фаховими з юридичних дисциплін, та трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи опубліковано у 8 наукових працях, з яких 5 статей у наукових фахових періодичних виданнях, 3 тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, списку опублікованих автором праць, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 247 сторінок, з них основний текст – 187 сторінок, список використаних джерел – 23 сторінки (246 найменувань), додатки – 24 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

1.1. Стан наукової розробки проблем адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України

Черговий етап реформування правоохоронної системи країни безпосередньо пов'язаний із подіями 2014 року, коли діяльність внутрішніх військ МВС України було припинено у зв'язку з неефективним виконанням повноважень щодо забезпечення публічного порядку та безпеки та прийняттям Верховною Радою України 13 березня 2014 року Закону України «Про Національну гвардію України» (скорочено – Закон № 876), на підставі якого в нашій державі з'явилося нове військове формування із правоохоронними функціями – Національна гвардія України (скорочено – НГУ).

На теперішній час, організаційно-структурна побудова НГУ має трирівневу систему управління, відповідно до якої найвищий оперативно-стратегічний рівень очолює Головне командування НГУ, середній, оперативно-територіальний рівень, знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні регіонального командування, та найнижчий, тактичний рівень, складається з військових частин, управління якими здійснює командний склад Національної гвардії України. Таким чином, структура НГУ має вертикальну побудову та включає як елементи військового управління, так і ознаки правоохоронного органу.

Попри те, що військово-політичне та адміністративне керівництво НГУ здійснює Міністр внутрішніх справ, Президент України, відповідно до частини 2 статті 7 Закону № 876, наділяється повноваженнями щодо призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ – посадової особи, специфічною рисою адміністративно-правового статусу якої слугує одночасне загальне управління військами НГУ та безпосереднє керівництво головним органом військового управління Національної гвардії України.

Цікавим аспектом, який викликає потребу здійснення ґрунтовного наукового пошуку щодо розкриття специфіки управління Національною гвардією України є й те, що під час дії правового режиму воєнного стану, введеного на території України Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [1], управління НГУ переходить у безпосереднє підпорядкування Міністра оборони України, що також відноситься до особливостей функціональної компетенції командувача Національної гвардії України.

Слід підкреслити, що науковий аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління не відноситься до числа малодосліджених напрямків науки адміністративного права. Проблемні питання щодо з'ясування адміністративно-правового статусу органів державної влади та їх посадових осіб виступили предметом численних наукових досліджень в роботах фахівців у галузі адміністративно-правової науки, таких як С.М. Аксюков, Н.О. Армаш, О.А. Буличев, О.В. Винник, А.В. Головач, Д.О. Горбач, А.В. Жбанчик, Ю.О. Корольов, А.С. Курись, М.В. Мельничук, І.І. Микульця, О.М. Охотнікова, П.П. Погиба, У.В. Рамазанова, В.О. Спасенко, В.М. Сурник, Г.С. Тимчик, Н.Я. Якимчук, С.Л. Яценко та ін.

Разом з цим, адміністративно-правовий статус командувача НГУ є новим вектором наукового пошуку та потребує розкриття його характерних особливостей, пов'язаних із визначенням порядку призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ, характеристикою його функціонального оснащення та специфікою виконуваних ним повноважень, механізмом прийняття та реалізації управлінських рішень і т.д.

Аналіз наукових публікацій з проблематики визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління дозволяє констатувати неоднозначність використання категорії «правовий статус» у науковій літературі та правозастосовній практиці. Поряд із відсутністю єдиної наукової позиції щодо термінологічної визначеності, в контексті співвідношення понять правовий статус та правове положення, спірним також є питання щодо з'ясування

«набору» елементів, які складають структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління.

Попри існування однієї з небагатьох наукових позицій, яка не має принципових розбіжностей у поглядах фахівців у галузі адміністративного права, щодо віднесення повноважень державного органу (посадової особи) до ключового елементу адміністративно-правового статусу, за іншими напрямками окресленої проблематики й дотепер тривають жваві наукові дискусії.

Зокрема, Г.С. Тимчик під час характеристики адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, поряд із категорією «правовий статус» доволі активно використовує дефініцію «правове становище», що наводить на думку про їх тотожність.

Наприклад, вищевказана вчена зазначає, що правове становище осіб, визнаних біженцями в Україні, необхідно розглядати у взаємозв'язку з правовим статусом громадян України, оскільки наділення їх правовим статусом іноземних громадян на території України не може гарантувати їм забезпечення основних прав та свобод [2, с. 10]. Спираючись на висловлене судження уявляється, що словосполучення «правовий статус», «правове становище», «правове положення» мають цілком однакове юридико-семантичне значення. Разом з цим, правозастосування вимагає встановлення єдиного тлумачення під час використання юридичних термінів та понять. За справедливим твердженням Т.В. Степанової, «в процесі розроблення нових юридичних документів нераціонально й неприпустимо встановлювати нові поняття, які суперечать попереднім.... І сьогодні ми повинні не тільки говорити про те, як записати, сформулювати те чи інше положення, а намагатися обґрунтувати їх, зосередивши основну увагу на тих проблемах, які мають не завжди однакове розуміння» [3, с. 35].

На думку професора О.Ф. Скакун правові категорії «правовий статус» та «правове положення» не мають принципових відмінностей та виступають у якості синонімічних понять [4, с. 378]. Аналогічної позиції притримується й А.О. Буличев, який наполягає на необхідності використання узагальнюючої правової

категорії «спеціальний правовий статус особи» під час характеристики правового положення суб'єкта адміністративних правовідносин [5, с. 55].

Протилежну думку висловлює С.В. Кивалов, коли зазначає, що правовий статус суб'єкта адміністративних правовідносин асоціюється із його стабільним правовим станом, а правове положення змінюється в залежності від правовідносин, в яких він бере участь [6, с.71]. Таким чином, вчений наполягає на більш гнучкому та рухливому стані правової категорії «правове положення», у порівнянні із «правовим статусом», характерною ознакою якого, на думку вченого, є стабільність, а, по суті, незмінність правового стану суб'єкта адміністративних правовідносин.

Вищевказана позиція уточнюється В.М. Сурником в контексті визначення адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації як цілісної, структурованої, універсальної юридичної категорії з чітким визначенням сутності суб'єкта адміністративно-правових відносин, наділеного функціями управлінського, організаційного характеру, професійним та компетенційним змістом, що є підзвітним органу суддівського самоврядування та має нормативне визнання [7, с. 50].

Сталий та структурований характер адміністративно-правового статусу підкреслює й П.П. Погиба, коли розкриває складові елементи адміністративно-правового статусу місцевих держадміністрацій через їх групування у три самостійні блоки, а саме: цільовий, структурно-організаційний та компетенційний. Причому, цільовий блок включає мету, принципи, завдання та функції діяльності місцевих держадміністрацій; структурно-організаційний блок уособлює структурний елемент, який включає: структуру органу; схему організаційного підпорядкування структурних одиниць; схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, та організаційний елемент, який відображає порядок взаємодії структурних підрозділів МДА, а також порядок взаємодії з іншими органами; компетенційний блок, на думку автора, містить повноваження та юридичну відповідальність [8, с. 7].

Однак, намагання представників науки адміністративного права визначити адміністративно-правовий статус суб'єкта адміністративних правовідносин не обмежується лише використанням правових категорій «правовий статус» та «правове положення». Деякі дослідники використовують дефініцію «правове становище», яка, по суті, також наближена до розуміння правового статусу.

Службовці Національного банку України, твердить Ю.О. Корольов, мають правове становище, яке визначається сукупністю службово-трудових відносин, врегульованих правовими нормами із займаних посад, які розкриваються через чітко визначене коло службових обов'язків й посадових прав службовців Національного банку України [9, с. 53-54]. Вищенаведене висловлення підтверджує тотожність досліджуваних понять. Ю.О. Корольов включає до змісту адміністративно-правового становища, ототожнюючи його із статусом суб'єкта адміністративних правовідносин, сукупність службових обов'язків й посадових прав службовців Національного банку України.

Не є тотожними поняття правового статусу та правового становища й на думку Ю. Ю. Бальція [10, с. 12].

Аналіз вищевказаних суджень демонструє застосування багатьма вченими такого підходу, за якого правові категорії «правове положення» та «правове становище» мають вужчий зміст, ніж поняття правового статусу, а подекуди виступають складовими елементами останнього.

Разом з цим, логіка побудови такої позиції не відрізняється послідовністю. Якщо правове положення (становище) – поняття більш вузьке у порівнянні з правовим статусом, то як останній може уособлювати різноманітні його види? Що легалізує право суб'єкта адміністративних правовідносин набувати додаткові права й обов'язки?

Здатність суб'єкта адміністративно-правових відносин бути наділений декількома правовими статусами підкреслює А.В. Жбанчик, коли визначає напрямки взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. В процесі реалізації вказаних напрямків службової діяльності НГУ наділяється: а) загальним

статусом військового формування з правоохоронними функціями в структурі МВС України; б) спеціальним статусом щодо реалізації повноважень НГУ у звичайних та особливих умовах; в) спеціальним статусом суб'єкта взаємодії з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [11, с. 69].

Зазначене твердження дозволяє зробити важливий висновок, що правове положення будь-якого суб'єкта визначається сукупністю статусів, якими він наділений. На думку автора цього дослідження, «межі» статусів окреслені рамками його правового положення, яке і встановлюється законом. Тільки в межах свого правового положення суб'єкти адміністративних правовідносин можуть наділятися сукупністю адміністративно-правових статусів.

Окрема група досліджень присвячена з'ясуванню управлінської діяльності та адміністративно-правового статусу керівників органів державної влади. Попри те, що терміни «начальник», «керівник», «командувач», «посадова особа», «службова особа» доволі активно використовуються у тексті Закону України № 876 та деяких інших нормативно-правових актах, спрямованих на врегулювання адміністративно-правового статусу НГУ та її територіальних підрозділів [12; 13], їх офіційне тлумачення, на жаль, не визначено, що створює передумови для здійснення наукового пошуку у вказаній сфері адміністративних правовідносин.

Зокрема, М.В. Мельничук, під час з'ясування адміністративно-правових засад управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади, проаналізував поняття «посадова особа державної служби», «службова особа», «представники влади» та розкрив поняття посадової особи як державного службовця, який постійно чи тимчасово наділений повноваженнями із вчинення юридично-значимих дій з підготовки управлінського рішення, а також наступної його реалізації. Водночас, керівник, на думку дослідника – це посадова особа, яка має право приймати управлінські рішення і здійснювати адміністративно-господарські дії [14, с. 11]. Отже, характерними ознаками керівника, на думку

М.В. Мельничука, є наділення його повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень та здійснення адміністративно-господарських функцій.

Однак, у подальшому, вищевказаний дослідник висловлює доволі сумнівне твердження щодо здатності керівника виконувати управлінські функції (у формі прийняття управлінських рішень), не обіймаючи керівну посаду [14, с. 11-12]. У зв'язку з цим, виникає запитання щодо правової природи управлінських рішень та визначення суб'єктів їх прийняття.

Будучи результатом внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади, управлінське рішення уособлює організуючі, координуючі та контролюючі властивості управлінської діяльності. Воно синтезує різні аспекти й напрямки організуючого впливу суб'єкта управлінської діяльності на об'єкт управління в залежності від сфери суспільних відносин, з урахуванням місця суб'єкта в управлінській ієрархії та обсягу його повноважень.

Слід підкреслити, що такі соціально обумовлені категорії як «управління», «управлінська діяльність», «управлінське рішення» мають нерозривний зв'язок із державним управлінням та виступають предметом глибокого переосмислення представників адміністративно-правової науки.

Тривалий час поняття управлінського рішення знаходилося під прискіпливою увагою представників адміністративно-правової науки, таких як О.М. Бандурка, В.П. Ворушило, М.В. Джафарова, В.В. Конопльов, В.Я. Мацюк, Д.В. Слинько та ін [15-20].

Деякі вчені розглядають управлінське рішення як соціальний акт, підготовлений на основі варіативного аналізу та оцінки, прийнятий в установленому порядку, який має директивне загальнообов'язкове значення, спрямований на визначення цілей і обґрунтування засобів їх здійснення, а також організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів. Водночас, вчені не конкретизують значення таких понять як «акт» і «соціальний акт», які запозичені з латинської мови й дослівно означають будь-яку дію [21, с. 16].

Саме тому, в енциклопедичних словниках управлінське рішення інтерпретується в трьох смислових значеннях: 1) як одиничний прояв людської

діяльності (дія, вчинок); 2) як офіційний документ; 3) як документ, виданий уповноваженим на те державним органом (посадовою особою) у встановленій законом формі (закон, указ, постанова і т.п.) [22, с. 22].

Таким чином, в адміністративному праві поняття управлінського рішення пов'язане із мисленнєво-вольовою діяльністю суб'єкта державного управління, результатом якої слугує видання керівником органу державної влади офіційного документа, мета якого полягає у постановці завдань та визначенні засобів їх реалізації, а також наділенні його адресатів правами та обов'язками у визначеній сфері адміністративних правовідносин.

Однак, залишається відкритим запитання щодо змістовного наповнення поняття «керівник Національної гвардії України». Чи всі керівники НГУ наділені повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень, та хто може бути віднесений до числа керівного складу НГУ? Відповідь на вказане запитання полягає у з'ясуванні адміністративно-правового статусу командувача НГУ та співвідношенні останнього з іншими супутніми поняттями.

Під час дослідження адміністративно-правового статусу керівника в органах Державної податкової служби України, А.В. Головач доходить висновку, що одним з ключових елементів, який характеризує цільову спрямованість діяльності керівника Державної податкової служби та визначає межі його повноважень, є функції, що мають похідний характер від функціонального оснащення відповідного державного органу [23, с. 26].

Висловлена позиція дає можливість зробити два важливих висновки: по-перше, «керівник» та «посадова особа» - поняття взаємообумовлені, проте не тотожні: кожен керівник державного органу має статус посадової особи, однак не кожна посадова особа є керівником. Статус керівника державного органу пов'язаний із статусом посадової особи, сукупністю функцій, а також комплексом прав та обов'язків, спрямованих на їх реалізацію; по-друге, зміст повноважень керівника державного органу обумовлений функціями та завданнями останнього. Іншими словами, статус керівника завжди має похідний характер від статусу державного органу, в якому він здійснює управління.

Підтвердження цього висновку знаходимо у визначенні керівника ОВС, сформульованому С.Л. Яценком, у якості якого вчений розуміє посадову особу, яка виступає від імені органу внутрішніх справ, у межах наданих їй повноважень, має право висувати юридично-владні вимоги, віддавати накази та розпорядження, ухвалювати управлінські рішення, а також вживати заходи дисциплінарного впливу до своїх підлеглих з метою здійснення ними службової діяльності щодо охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян [24, с. 9].

Здатність приймати управлінські рішення відносно підлеглих працівників – ще одна специфічна риса керівника НГУ. Особистість керівника, на думку В. Сокурєнка, яскраво простежується через його ставлення до підлеглих, «що особливо помітно під час аналізу безпосередньої участі людей у виконанні спільної дії» [25, с. 249].

Керівник, зазначає О.М. Бандурка, це особа, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих йому повноважень [26, с. 140]. У твердженні, висловленому професором О.М. Бандуркою, використовуються тотожні поняття «керівник» та «начальник», поряд з якими Законом № 876 відносно керівного складу НГУ додатково введено поняття «командир», яке застосовується до осіб командного складу НГУ, які: а) очолюють орган військового управління, з'єднання, військові частини і підрозділи, а також установи та організації, що входять в систему державних органів і організацій, в яких передбачена військова служба, та їх заступники; б) очолюють структурні підрозділи органів військового управління, з'єднань, військових частин та підрозділів, установ і організацій, та їх заступники [27].

З огляду на положення Закону № 876 стає зрозумілою різниця між особою командного та начальницького складу в Національній гвардії України, на якій акцентує увагу А.О. Буличева, коли зазначає, що відмінність термінів «командир» і «начальник» полягає у функціональному призначенні очолюваних ними органів і відповідно до цього виконуваних командирами і начальниками функцій. Якщо службова діяльність командного складу спрямована на

управління органами й організаціями, що мають бойове призначення, такими як з'єднання, військові частини (підрозділи), то начальники і їх заступники очолюють: а) органи управління з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами; б) органи та організації, їх структурні підрозділи, призначені для забезпечення функціонування або виконання допоміжної ролі для органів і організацій, що мають бойове призначення; в) структурні підрозділи органів і організацій, що мають бойове призначення, але здійснюють допоміжні функції [28, с. 44].

Уявляється, що спрощене розуміння співвідношення дефініцій «начальник» та «командир» полягає у співвідношенні правосуб'єктності командира та начальника, оскільки не завжди повноваження начальника дозволяють набувати статусу командира, уповноваженого приймати управлінські рішення відносно військовослужбовців бойових підрозділів НГУ. Іншими словами, правосуб'єктність дозволяє ідентифікувати кожного командира в якості начальника для своїх підлеглих, та не кожного начальника в ролі командира.

Отже, на переконання автора, ключовим критерієм, який дозволяє здійснити якісне співвідношення правових категорій «керівник», «начальник», «командувач» і «командир» та виокремити їх характерні ознаки, виступає обсяг їхньої правосуб'єктності, спрямованої на реалізацію адміністративно-правового статусу.

Усталеною в адміністративно-правовій науці є точка зору, відповідно до якої правосуб'єктність включає два складові елементи, такі як: а) здатність мати суб'єктивні права та обов'язки; та б) здатність їх реалізовувати [29, с. 27].

Правосуб'єктність керівників доволі докладно описана у науковій літературі. Зокрема, Н.О. Армаш визначає поняття правосуб'єктності керівника органу виконавчої влади як здатність керівника виступати суб'єктом правовідносин від імені органу виконавчої влади у різних галузях права. Правосуб'єктність керівника органу виконавчої влади, відмічає дослідниця, виникає з моменту призначення його на цю посаду і закінчується зі звільненням

особи з посади керівника органу виконавчої влади [30, с. 6]. Аналіз вищевказаного твердження дозволяє зробити важливий висновок про те, що правосуб'єктність завжди має динамічний характер, оскільки пов'язана із процесом реалізації адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень.

Під час дослідження правосуб'єктності керівника органів прокуратури А.С. Курись характеризує його як суб'єкта та організатора управління, наділеного певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових до виконання. Вагомий пласт компетенції керівника в органах прокуратури, на думку науковця, мають становити повноваження з питань організації служби в органах прокуратури, оскільки дозволяють застосувати на рівні з методами прямого впливу (накази, розпорядження тощо) й заходи стимулювання та заохочення працівників прокуратури до належного виконання покладених на них посадових обов'язків [31, с. 10-11]. Уявляється, що в даному твердженні А.С. Курись застосував вузький підхід до з'ясування сутності правосуб'єктності керівника, оскільки мав на увазі лише здатність останнього вступати у внутрішньоорганізаційні відносини, шляхом видання наказів, розпоряджень та застосування дисциплінарної практики.

Разом з цим, відповідно до статті 9 Закону України «Про прокуратуру», важливим напрямком реалізації правосуб'єктності керівника в органах прокуратури, в особі Генерального прокурора України, виступає його здатність представляти прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями [32].

Таким чином, зміст правосуб'єктності органу державної влади передбачає наділення його керівника певною сукупністю прав та обов'язків, визначення мети, завдань та функцій їхньої діяльності, а також закріплення спеціальної компетенції, спрямованої на реалізацію повноважень за допомогою

адміністративно-правових засобів. Відтак, до основних елементів адміністративної правосуб'єктності державних органів відноситься адміністративна правоздатність, тобто здатність набувати права та обов'язки в процесі регулювання суспільних відносин, а також адміністративна дієздатність, тобто здатність реалізовувати власні повноваження.

Разом з цим, Національна гвардія України – специфічний суб'єкт адміністративного права, який, будучи складовим елементом державного механізму, реалізує повноваження у специфічній, безпековій сфері суспільних відносин, поєднуючи державні функції у напрямку оборони держави та правоохоронної діяльності.

Більше того, аналіз нормативно-правового забезпечення організації службової діяльності військових частин НГУ дає підстави для висновку про їх утворення, в залежності від функціонального призначення. Аналогічної думки притримується й Д.О. Горбач, коли зазначає, що відповідно до основних напрямів діяльності (функцій) Національної гвардії України в її структурі до недавнього часу виділялися військові частини оперативного призначення Національної гвардії, військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України, військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, авіаційні військові частини Національної гвардії України [33, с. 95]. Виходячи з того, що функціональне призначення військових частин НГУ різне за своїм спрямуванням, має свою специфіку й компетенція їх керівників (командирів).

Зокрема, відповідно до Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України, затвердженого наказом МВС України від 16.06.2014 № 566, основними завданнями військових частин є захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з

правоохоронними органами - забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [34].

Військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, відповідно до положення про них, призначені для забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [35].

Військові частини та підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для виконання завдань з охорони та оборони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів [36].

Військові частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв Національної гвардії України створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для виконання завдань з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні [37].

Авіаційні військові частини Національної гвардії України створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для використання державних повітряних суден з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, які покладаються на Національну гвардію України [38].

Слід підкреслити, що розкриті нами цілі службової діяльності військових частин Національної гвардії України обумовлюють специфіку змістовного наповнення їх повноважень. Разом з цим, управлінські функції керівників (командирів) цих підрозділів у вищевказаних нормативних актах не відображають специфічні риси їх службової діяльності, в залежності від мети їх

утворення. Іншими словами, управлінські функції керівників військових частин у всіх вищеперерахованих положеннях характеризуються своєю ідентичністю та не враховують специфіки їх службової діяльності.

Зазначений факт, на думку деяких дослідників, обумовлюється фактичним скасуванням спеціалізації військових частин НГУ та закріпленням нових підходів до визначення правосуб'єктності керівників (командирів) військових частин Національної гвардії України, ключовим критерієм якої слугує обсяг та спрямування їхньої компетенції [33, с. 104]. Таким чином, актуалізується питання щодо співвідношення компетенції та правосуб'єктності в адміністративному праві.

Дискусія щодо співвідношення правосуб'єктності державного органу та його компетенцією має давні традиції, які беруть початок ще за радянських часів, коли співвідношення вищевказаних правових категорій активно розвивалось в контексті науки господарського права [39, с. 655]. З часом, в процесі активного розвитку науки адміністративного та інших суміжних галузей права, дослідження правосуб'єктності та компетенції здобуло нового значення, що обумовлюється поліваріативністю, а подекуди й протилежністю суджень стосовно співвідношення вищевказаних категорій.

Думається, що зазначене твердження виглядає спірним, адже компетенція – категорія статична. Мета діяльності державного органу, його завдання, функції, права та обов'язки чітко окреслені межами нормативно-правових актів, у той час як правосуб'єктність – явище динамічне та залежить від різноманітності правовідносин, в яких орган державної влади приймає участь.

Разом з цим, аналіз довідкової літератури з державного управління дає підстави для висновку, що компетенція являє собою сукупність встановлених в офіційній формі (юридичній чи неюридичній) прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [40, с. 90]. Аналогічну думку висловлює й О.Ю.

Оболенський, який під терміном «компетенція» розуміє межі ведення, обов'язок виконання певних завдань і функцій органу державної влади; владні повноваження, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на цей орган, або коло передбачених правовим актом питань, що може вирішувати цей орган [41, с. 68]. Таким чином, «компетенція» являє собою змістовне наповнення «правосуб'єктності». Адміністративна правоздатність, як один із ключових елементів адміністративної правосуб'єктності, передбачає можливість державного органу мати певну сукупність повноважень, з метою участі в адміністративних правовідносинах. Водночас, компетенція визначає зміст цих повноважень, формулює мету, завдання й функції діяльності органу державної влади, створюючи передумови для ефективної їх реалізації.

Відтак, усвідомлення правосуб'єктності командувача Національної гвардії України обумовлює необхідність з'ясування специфічних рис його компетенції, у якості ключового елементу якої виступають права та обов'язки. У зв'язку з цим, не можна оминати увагою з'ясування правової природи прав та обов'язків командувача Національної гвардії України, з огляду на його подвійний адміністративно-правовий статус, який, з одного боку репрезентує найвищого керівника НГУ в якості військовослужбовця Національної гвардії, а з другого – представляє його як управлінця найвищої ланки, наділеного правом віддавати накази та розпорядження, обов'язкові для виконання всіма посадовими та службовими особами Національної гвардії України.

Під час аналізу адміністративно-правового статусу публічного службовця, Н.В. Янюк доходить висновку про первинний характер юридичних обов'язків відносно прав цієї службової особи. Обґрунтування зазначеного висновку полягає у меті прийому на службу службової особи, яка полягає у визначенні меж необхідної службової поведінки та покладанні на службову особу певного обсягу обов'язків. Разом з цим, на відміну від службових обов'язків, службові права спрямовані на забезпечення належних умов здійснення службової діяльності. Вони створюють реальні можливості для здійснення службових

завдань, є правовою передумовою виконання службових обов'язків [42, с. 165-166].

Первинний характер юридичного обов'язку відносно прав посадових осіб Національної гвардії України визначений положеннями Закону № 876, структура побудови розділу 4 якого передбачає першочергове закріплення юридичних обов'язків НГУ [27]. Щоправда, Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України не виокремлює права та обов'язки командувача НГУ, а використовує їх єдине узагальнююче позначення терміном «повноваження», який також застосовується і в інших законодавчих актах, з метою визначення прав та обов'язків посадових осіб державного органу.

Наприклад, статтями 23-25 Закону України «Про Національну поліцію» визначено основні, додаткові та повноваження у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення поліцейських [42]. Статтями 9, 10 Закону України «Про Збройні Сили України» закріплено повноваження Кабінету Міністрів України та Міністерства оборони України стосовно Збройних Сил України [44]. Таким чином, терміном повноваження, як правило, позначаються суб'єктивні права та юридичні обов'язки державного органу в особі його керівників, діяльність яких прямо пов'язана із реалізацією управлінських функцій.

Адміністративно-правові відносини між командувачем Національної гвардії та об'єктами його управлінського впливу характеризуються багатозначним співвідношенням між його суб'єктивними правами та юридичними обов'язками.

Можна розрізнити два стани співвідношення суб'єктивного права і юридичного обов'язку командувача НГУ, як парних категорій у правовій системі. По-перше, це суб'єктивне право і юридичний обов'язок в рамках правовідносин, які слугують його елементами. Вони виникають, змінюються й припиняються як такі, що належать учасникам управлінських правовідносин, чинять безпосередній вплив на їх виникнення, зміну або припинення, є показниками наявності правовідносин, взаємодії та комунікації суб'єктів їх реалізації. По-друге, це суб'єктивні права і юридичні обов'язки, які виникають, змінюються і

припиняються в процесі визначення і закріплення правового статусу командувача НГУ. Якщо суб'єктивні права і юридичні обов'язки в складі адміністративно-правового статусу командувача НГУ виникають, змінюються і припиняються в процесі правотворчої діяльності органів державної влади, то суб'єктивні права і юридичні обов'язки як елементи правовідносини виникають, змінюються і припиняються в процесі правозастосовчої діяльності держави та інших суб'єктів.

Таким чином, у науковій літературі й дотепер залишається дискусійним питання щодо визначення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. Окремі дослідники фактично ототожнюють адміністративно-правовий статус органу державної влади із статусом його керівника, що, на нашу думку, є помилковим судженням. Уявляється, що характерними особливостями адміністративно-правового статусу командувача НГУ є: обов'язкова наявність українського громадянства; наявність присвоєного у визначеному законом порядку спеціального звання, необхідність складення присяги військовослужбовця НГУ, наділення правом прийняття управлінських рішень і т.д.

Крім того, низка особливостей адміністративно-правового статусу командувача НГУ, які побіжно розглянуті у проаналізованих автором наукових джерелах пов'язана із наділенням його повноваженнями щодо притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців НГУ за військові адміністративні правопорушення, аналіз яких буде проведено у наступному розділі дисертації.

1.2. Поняття, правова природа та ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України

Кардинальні зрушення у реформуванні державного управління, започатковані за результатами впровадження адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [45], характеризуються стрімкими та якісними змінами, пов'язаними з оновленням

системи органів державної виконавчої влади. У той же час, реформування правоохоронних органів завжди залишалося «в тіні» бурхливих системних перетворень, що, передовсім, пов'язано із об'єктивною потребою стабільності у врегулюванні питань національної безпеки.

Однак, нові неklasичні виклики національній безпеці країни, пов'язані із початком повномасштабної війни росії проти України, обумовили потребу якнайшвидшого реформування «силового блоку» та призвели до суттєвої трансформації органів військового та правоохоронного управління, зокрема, й шляхом утворення нового державного органу – Національної гвардії України.

У цьому контексті актуалізується питання щодо визначення поняття, правової природи та ознак адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, як головного елемента в структурі НГУ, діяльність якого спрямовано на організацію управлінської діяльності в органах та підрозділах Національної гвардії України.

З одного боку, адміністративно-правовий статус командувача НГУ обумовлено завданнями, які ставляться перед очільником Головного органу військового управління НГУ, зокрема:

- участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності Національної гвардії України;
- організація виконання покладених на Національну гвардію України завдань та основних функцій;
- планування застосування оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України, їх органів військового управління, якими є територіальні управління Національної гвардії України, з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;
- забезпечення безпосереднього військового керівництва територіальними управліннями НГУ, з'єднаннями, військовими частинами (підрозділами),

вищими військовими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров'я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України [12].

Разом з цим, будучи військовослужбовцем Національної гвардії, командувач НГУ наділений всіма характерними ознаками, які властиві статусу співробітника цього військово-правоохоронного органу. На вказаній особливості адміністративно-правового статусу командувача НГУ наголошує й О.В. Агапова, підкреслюючи при цьому, що поряд із очільником головного органу військового управління НГУ, до числа військовослужбовців також відносяться його заступники [46, с. 121]. У той же час, норма щодо закріплення статусу військовослужбовців за керівним складом НГУ знайшла відображення у пункті 8 Положення про головний орган військового управління тільки у відношенні командувача Національної гвардії України, тоді як на першого заступника та заступників командувача НГУ зазначена норма не розповсюджується, що й зумовлює необхідність подальшого нормативного врегулювання.

З огляду на окреслену позицію, вважаємо за доцільне розкрити зміст адміністративно-правового статусу командувача НГУ, з урахуванням обох окреслених напрямків.

Передовсім, слід підкреслити, що командувач НГУ, як очільник Головного органу військового управління, приймає безпосередню участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності Національної гвардії України, зміст яких визначений у статті 1 Закону України № 876 та пов'язаний із захистом та охороною життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охороною громадської безпеки і порядку та забезпеченням громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами - із забезпеченням державної безпеки і захистом державного кордону, припиненням терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп),

терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [27]. Узагальнюючи викладені вище завдання діяльності НГУ, можемо констатувати, що їх реалізація здійснюється в рамках забезпечення національної безпеки України.

З огляду на вищевикладене, вважаємо за доцільне охарактеризувати напрямки державної політики у сфері національної безпеки України, та визначити ті з них, які відносяться до відання командувача Національної гвардії України. Але в першу чергу, пропонуємо розкрити базові поняття досліджуваного явища, зокрема, з'ясувати розуміння державної політики та національної безпеки.

Правові проблеми державної політики та її значення в державному управлінні вже тривалий час виступають предметом наукової дискусії багатьох фахівців у галузі адміністративного та конституційного права, державного управління, політології та інших галузей наукових знань.

Зокрема, В. Ребкало та В. Тертичко переконані, що державна політика являє собою відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювану безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [47, с. 6]. На думку В. Андріяша, «державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер» [48, с. 2]. Доповнюючи судження вищевказаних науковців, слід підкреслити, що характерними ознаками державної політики виступає її цілеспрямований характер та урегульованість правом. Тільки за умови наявності міцного законодавчого підґрунтя, призначення якого полягає у визначенні цілей державної політики, остання має право на існування.

Аналогічну позицію висловлюють автори словника-довідника «Державне управління», які переконані, що державна політика є засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові,

економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні» [49, с. 63].

Стосовно розробки та реалізації ефективної політики національної безпеки унаслідок комплексного характеру, то слід зазначити, що вона є досить складною проблемою, оскільки, на переконання М.Ф. Криштановича, її розв'язання передусім передбачає системне врахування сукупності економічних, соціологічних, психологічних та інших чинників. Переважна більшість фахівців під державною політикою національної безпеки розуміє сукупність дій органів державної влади, за допомогою яких забезпечуються захист інтересів громадянина, суспільства і держави. Тому під вказаною політикою розуміються не будь-які дії і заходи держави, а саме ті, за допомогою яких забезпечується цей захист [50, с. 12]. Відповідні напрямки державної політики у сфері національної безпеки здобули нормативного визначення у Стратегії національної безпеки, яка слугує ключовим стратегічним документом, спрямованим на визначення напрямків державної безпекової політики в Україні. Тотожну думку щодо сутності й призначення Стратегії національної безпеки висловлює Г.Ф. Костенко, коли зазначає, що під стратегією національної безпеки часто розуміють певну систему науково обґрунтованих поглядів на сукупність національних цілей, принципів, підходів, методів та механізмів їх досягнення, які в сукупності є концептуальною основою для діяльності держави в області внутрішньої і зовнішньої політики з використанням всіх джерел впливу (політичного, економічного, воєнного та інших [51, с. 18].

Цілком очевидно, що Стратегія національної безпеки – рамковий документ, свідченням чого виступає її, у цілому, загальний характер та доволі широке предметне коло напрямків національної безпеки, які у подальшому здобули втілення у законодавчих актах. Але поряд із загальними напрямками розвитку сектору оборони та безпеки, вказаний документ визначає цілком конкретні завдання державної політики щодо реформування й розвитку сектору безпеки і оборони, зокрема:

- зростання рівня боєготовності та боєздатності; підвищення якості та інтенсивності підготовки військ (сил);
- трансформація професійної культури на основі доктринальних підходів і принципів командування й контролю, підготовки, освіти НАТО;
- удосконалення та розвиток на основі сучасних технологій систем управління, телекомунікацій, розвідки, логістики;
- професіоналізація військової служби, розвиток територіальної оборони і служби в резерві;
- модернізація системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, а також допризовної підготовки та військово-патріотичного виховання молоді;
- поліпшення правових, матеріальних, психологічних та соціальних умов служби;
- оснащення новими, зокрема високотехнологічними, зразками озброєння і військової техніки;
- ефективне впровадження державної політики забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків;
- посилення взаємодії усіх органів сектору безпеки і оборони для виконання спільних завдань [52].

Останнє завдання передбачає подальше реформування усіх правоохоронних органів, які виступають складовими елементами сектору безпеки і оборони України, до числа яких також входить і НГУ. А тому, одне з першорядних завдань, визначених у Стратегії національної безпеки полягає у забезпеченні розвитку Національної гвардії України з урахуванням досвіду держав - членів ЄС, посилення її інституційної спроможності виконання завдань за призначенням.

Аналіз Закону України «Про національну безпеку» дає підстави висновувати, що законодавець визначив призначення та напрямки взаємодії Національної гвардії України з суб'єктами забезпечення національної безпеки і оборони, використовуючи для цього критерії мирного та воєнного часу. Уявляється, що такий підхід дозволяє найбільш повно розкрити правову природу

адміністративно-правового статусу командувача НГУ, адже останній розкриває свою компетенцію у взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку, безпеки й оборони країни.

Зокрема, у мирний час командувач Національної гвардії України входить до складу сил безпеки і забезпечує виконання правоохоронних функцій, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», до повноважень Кабінету Міністрів України відноситься утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також затвердження положень про такі органи [53]. Таким чином, постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України – орган, якому організаційно підпорядковується найвище командування Національної гвардії України, та діяльність якого спрямовано на реалізацію державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [54].

Відповідно до визначених завдань, Міністр внутрішніх справ утворює, реорганізовує і ліквідує оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії, їх органи військового управління, з'єднання, військові частини і

підрозділи, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади Національної гвардії в межах загальної чисельності та виділених коштів на їх утримання; затверджує положення про органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії; затверджує за пропозицією командувача Національної гвардії структуру головного органу військового управління Національної гвардії, територіальних управлінь Національної гвардії, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів Національної гвардії і т.д [54].

Водночас, із введенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, а керівництво головного органу управління НГУ, що входить до сил оборони, виконує завдання та підпорядковується відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про Національну гвардію України» [55]. Слід підкреслити, що вказані особливості стратегічного призначення НГУ, в залежності від правового режиму функціонування органів державної влади, обумовлюють специфіку управління військами Національної гвардії України.

Наприклад, відповідно до частини 3 статті 6-1 Закону № 876, з настанням особливого періоду Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням і підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України, крім військових частин (підрозділів), які здійснюють конвоювання та охорону дипломатичних представництв [27]. У зв'язку з цим, розширення набувають і повноваження керівництва Збройних Сил України, в частині управління військами та з'єднаннями Національної гвардії України.

Так, відповідно до частини 2 статті 6-1 Закону № 876 Головнокомандувач Збройних Сил України:

1) узгоджує програми розвитку Національної гвардії України в частині, що стосується оборони держави, а також плани підготовки її органів військового

управління, з'єднань і військових частин, призначених для підпорядкування органам військового управління Збройних Сил України в особливий період та виконання завдань територіальної оборони;

2) організовує участь у забезпеченні мобілізації та демобілізації в Національній гвардії України;

3) організовує методологічне, методичне та наукове забезпечення мобілізаційної підготовки Національної гвардії України [27]. Аналогічними повноваженнями, в частині забезпечення службової діяльності органів військового управління, з'єднань і військових частин Національної гвардії України, наділений і Міністр оборони України.

Про наділення Головнокомандувача ЗС України контрольними та координаційними повноваженнями щодо Національної гвардії України в особливий період свідчать також норми Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 № 406/2011, відповідно до якого 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 113 Головнокомандувача ЗС України з питань оборони, організація їх виконання і здійснення контролю за їх реалізацією тощо [56].

Разом з цим, законодавче врегулювання питань щодо взаємодії ключових суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони в особливий період, в особі командувача НГУ, Міністра внутрішніх справ, Головнокомандувача ЗС України та ін., натеper залишається відкритим. Авторську позицію щодо необхідності удосконалення законодавства у сфері взаємодії вищевказаних суб'єктів підтримує й О.В. Агапова, яка підкреслює, що 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 особливого періоду. Такий механізм, на думку авторки, 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 [46, с. 113].

Слід підкреслити, що організація взаємодії Національної гвардії з іншими військовими та правоохоронними державними органами виступає найважливішою управлінською функцією командувача НГУ, яка сприяє ефективній реалізації завдань правоохоронної діяльності та у загальному вигляді може бути представлена шляхом виокремлення організаційних форм взаємодії, розподілених на організаційно-управлінські та організаційно-тактичні.

Вважаємо, що організаційно-управлінські форми взаємодії командувача НГУ з іншими військовими та правоохоронними органами безпосередньо стосуються управлінської діяльності очільника Національної гвардії, оскільки включають:

- організацію інформаційного обміну;
- загальну інформаційну та аналітичну роботу;
- організацію та проведення оперативних нарад;
- організацію здійснення оперативно-профілактичних заходів;
- нормотворчу управлінську діяльність з питань організації взаємодії;
- узагальнення й запровадження у службову діяльність позитивного досвіду взаємодії;
- отримання зворотного зв'язку щодо результатів взаємодії, шляхом заслуховування інформації учасників спільних заходів;
- оцінку рівня взаємодії;
- створення координуючих органів – суб'єктів спільних заходів.

З іншого боку, організаційно-тактичні форми взаємодії спрямовані на реалізацію управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки і оборони країни та передбачають:

- створення оперативно-пошукових груп;
- інформаційний обмін щодо стану оперативної обстановки;
- спільне патрулювання території обслуговування;
- забезпечення безпеки оперативних, слідчо-оперативних груп;
- розробка й проведення спільних оперативно-профілактичних заходів;
- участь в комплексних операціях.

Таким чином, одним з ключових елементів адміністративно-правового статусу командувача НГУ виступає наділення його компетенцією щодо реалізації повноважень у якості очільника головного органу військового управління НГУ. Специфіка реалізації цих повноважень пов'язана із адміністративно-правовим режимом функціонування органів державної влади, і, якщо в мирний час командувач Національної гвардії України, перебуваючи у складі сил безпеки, фактично забезпечує виконання правоохоронних функцій держави, шляхом організації взаємодії з іншими правоохоронними органами щодо протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, то в особливий період функціонування системи органів державного управління війська та з'єднання Національної гвардії України, з метою виконання завдань з оборони держави, приводяться в готовність до виконання завдань за призначенням і підпорядковуються Головнокомандувачу Збройних Сил України. Але в той же час, законодавче регулювання питань щодо взаємодії ключових суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони в особливий період, в особі командувача НГУ, Міністра внутрішніх справ, Головнокомандувача ЗС України та ін., натеper залишається відкритим.

Іншим, не менш важливим напрямком з'ясування правової природи адміністративно-правового статусу командувача НГУ виступає характеристика тих складових елементів його правового положення, які ідентифікують

очільника НГУ в якості військовослужбовця цього військово-правоохоронного органу.

Уявляється, що спеціальний адміністративно-правовий статус військовослужбовця НГУ має похідний характер від правового положення особи, врегульованого нормами конституційного права.

Аналіз наукових джерел дозволяє констатувати, що дефініція «особа» зазвичай використовується багатьма ученими для позначення індивіда, наділеного конституційно закріпленими правами та обов'язками та здатного вступати у правовідносини. Наприклад, О.Ф. Скакун зазначає, що «людина саме тоді стає істотою суспільно, коли вона є біологічно сформованим індивідом із волею та свідомістю» [4, с. 24]. До цього слід додати висновок О.П. Горбаня, який визначає громадянство у якості основи правового статусу людини, «бо саме від суспільства людина отримує свої права, гарантовані законодавчими актами держави» [57, с. 26].

Узагальнюючи сукупність соціальних, економічних та політичних прав людини і громадянина, закріплених у Конституції [58], можна стверджувати, що в Україні, як і в будь-якій іншій демократичній державі, конституційно-правовий статус особи закріплений у низці правових принципів наступного змісту:

- людина, її права і свободи виступають в ролі найвищої соціальної цінності в державі;
- всі громадяни наділені сукупністю невідчужуваних прав і свобод, набутих від народження;
- громадяни мають рівні права;
- права і свободи людини і громадянина під час їх здійснення не повинні порушувати права і свободи інших осіб, в тому числі держави;
- основні права і свободи забезпечуються державою за допомогою системи правових та інституційних гарантій.

Спираючись на положення Конституції, яка визначає правові основи загального статусу особи, вважаємо за доцільне розпочати характеристику адміністративно-правового статусу військовослужбовця НГУ та виокремити

його специфічні ознаки, виділивши в його структурі загальну, спеціальну та особливу частини, кожна з яких характеризує специфіку прав, свобод та обов'язків військовослужбовця НГУ у їх сукупності. З приводу запропонованого автором виокремлення складових елементів у структурі спеціального адміністративно-правового статусу й дотепер не вщухає полеміка серед наукового загалу.

В.Б. Аверянов співвідносить поняття «правовий статус особи» та «спеціальний адміністративно-правовий статус», як загальне й часткове, підкреслюючи, що останній наділяє суб'єкта адміністративних правовідносин сукупністю спеціальних прав та обов'язків, які дозволяють йому реалізовувати власну правосуб'єктність у конкретно визначеній сфері адміністративних правовідносин [59, с. 194, 198]. Слід підкреслити, що зазначене твердження має загальний характер та не дає відповіді на запитання про структуру та зміст спеціального адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративних правовідносин.

За влучним твердженням О. Ф. Скаун, спеціальний правовий статус є статусом представників певної соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значущим началом (родом діяльності, віком та ін.), який наділений відповідно до законів та інших нормативних актів спеціальними, додатковими правами і обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (учень, пенсіонер, військовослужбовець, посадова особа та ін.), є загальним для певного кола осіб. Спеціальний статус доповнює (статус депутата) або обмежує (статус рецидивіста) загальний правовий статус, тобто коректує його [4, с. 382].

Таким чином, елементи правового статусу, за справедливим твердженням О.М. Музичука, являють собою сукупність змістовної правової характеристики суб'єкта правовідносин та вказують на його специфічні риси й відмінності від інших суб'єктів [60, с. 318].

Вищевикладене дозволяє твердити, що наділенню адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України передують набуття

громадянином за власним волевиявленням спеціального адміністративно-правового статусу військовослужбовця НГУ, який наділяє його спеціальними правами й обов'язками, що в сукупності складають його службові повноваження.

Адміністративна правосуб'єктність військовослужбовця НГУ виникає з моменту підписання військовослужбовцем контракту або призовом громадянина України на строкову військову службу.

Відповідно до статті 1 Закону України від 25.03.1992 № 2232-ХІІ «Про військовий обов'язок і військову службу», військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями [61].

Слід підкреслити, що основоположним структурним елементом адміністративно-правового статусу військовослужбовця НГУ є його права і свободи, що представляють собою комплекс основоположних прав людини: особистих, політичних, соціально-економічних, культурних та інших. При цьому, чинне конституційне та адміністративне законодавство допускає можливість обмеження прав і свобод окремих категорій суб'єктів права в тій мірі, в якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави. Маємо окремо наголосити на тому, що вказані обмеження можуть вводитися тільки на рівні Законів України і мають відповідати охоронюваному суспільному інтересу.

Саме цей конституційний принцип реалізується в ході застосування обмежень до військовослужбовців НГУ, які, своєю чергою, поділяються на загальні та спеціальні. І якщо загальні обмеження стосуються усіх без винятку військовослужбовців Національної гвардії, то спеціальні обмеження відносяться безпосередньо до правового статусу командувача НГУ.

Відмітимо, що відповідно до статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності [61]. Із змісту вказаної норми випливає, що на військовослужбовців НГУ розповсюджуються загальні обмеження, визначені законодавством про державну службу, а особливий характер державної служби військовослужбовців НГУ обумовлює наявність спеціальних обмежень, перелік яких врегульовано спеціальним законодавством у сфері проходження військової служби.

Так, статтею 32 Закону України «Про державну службу» встановлені загальні обмеження щодо призначення на посаду державного службовця. Зокрема, не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. У разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк.

Крім того, статтею 84 цього ж законодавчого акту визначено підстави для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням, до числа яких відносяться: а) обмеження громадянських прав державних службовців; б) обмеження, пов'язані із корупційними ризиками в службовій діяльності державних службовців; в) обмеження, пов'язані з притягненням державного службовця до юридичної відповідальності; г) фінансово-господарські обмеження.

Водночас, спеціальне законодавство щодо проходження служби у Національній гвардії України визначає особливі обмеження, які розповсюджуються на військовослужбовців, в тому числі й НГУ, до числа яких відноситься й командувач Національної гвардії. Зокрема:

1. Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [62], військовим заборонено бути членами будь-яких політичних партій, організацій чи рухів. Організація військовослужбовцями страйків і участь в їх проведенні не допускається. Разом з цим, у законі немає обмежень щодо участі в публічних заходах, зокрема, і політичних. Через відсутність у законодавстві таких заборон можна визначити, що військові можуть у позаслужбовий час брати участь у діяльності політичних партій, організацій і рухів. Військові не обмежені як в активному, так і пасивному виборчому праві. Вони мають право брати участь у всеукраїнських і місцевих референдумах, обирати та бути обраними як до відповідних місцевих рад, так і до інших виборних державних органів. Обмеження щодо участі армійців у виборчому процесі спрямовані на недопущення політизації військових колективів.

2. Наступне обмеження соціальних прав військових стосується здійснення інших видів трудової діяльності, крім проходження військової служби. Адже військовослужбовець передусім зобов'язаний виконувати свої службові обов'язки, а держава повинна забезпечувати йому за це гідне існування. За законом України «Про запобігання корупції» [63], до числа суб'єктів, на яких поширюється дія цього закону, відносяться військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки. Військовим забороняється займатися підприємницькою діяльністю та іншою оплачуваною роботою. Водночас не заборонено викладати, займатися наукою і творчістю. Також армійцям дозволено проводити медичну, інструкторську та суддівську практику зі спорту.

3. Закон забороняє військовослужбовцям організацію страйків та участь у їх проведенні. Водночас законодавство передбачає можливість оскарження

неправомірних рішень та дій. Стаття 55 Конституції України гарантує право на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Також військовослужбовцям надається право звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до відповідних міжнародних судових установ. Водночас скарги, пов'язані з проходженням служби, подаються, розглядаються і вирішуються відповідно до Дисциплінарного Статуту Збройних Сил України [64] та Статуту внутрішньої служби [65], якими передбачено певні особливості щодо порядку їх надання і вирішення.

4. Серед особистих прав людини важливе місце займає вільне пересування як в середині країни, так і за її межі. Військовослужбовці НГУ, крім військовослужбовців строкової служби, мають право вільного пересування територією України у вихідні, святкові й неробочі дні. У робочі дні виїзд за межі гарнізону здійснюється з дозволу командира військової частини. Також військовослужбовці мають рівне право з іншими громадянами України на виїзд за кордон, повідомивши командира.

Важливо, що в законодавстві України немає прямої заборони на реалізацію військовослужбовцями конституційного права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Водночас реалізація військовослужбовцями цих прав не повинна порушувати норми законодавства стосовно збереження державної таємниці. Крім того, військовослужбовці не повинні обговорювати та піддавати критиці накази командирів і начальників [66].

У той же час, не слід розглядати вищевказані законодавчі приписи як сукупність правових норм, що применшують або звужують адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії як військовослужбовця НГУ. По-перше, зазначені нормативні обмеження спрямовані на захист інтересів суспільства і держави; по-друге, вищевказані обмеження конституційних прав і свобод компенсуються встановленим комплексом соціальних гарантій, наданих

державою військовослужбовцям Національної гвардії, громадянам, звільненим з військової служби, а також членам їх сімей. Такий соціальний захист, відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», передбачає охорону їх життя і здоров'я, а також інші заходи, спрямовані на створення нормальних умов життєзабезпечення, відповідних характеру військової служби та її ролі в суспільстві.

Для більш ґрунтовного з'ясування правової природи адміністративно-правового статусу командувача НГУ, також слід приділити увагу й аналізу його юридичної відповідальності, підстави якої відображено у статті 14 Закону № 876. Вказана норма передбачає настання дисциплінарної, матеріальної, цивільно-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності військовослужбовців НГУ за вчинення протиправних дій та бездіяльності.

Загальне розуміння юридичної відповідальності дає підстави для її тлумачення у якості нормативно визначеної необхідності нести покарання за вчинене правопорушення. Уявляється, що в найбільш повному вигляді розуміння юридичної відповідальності представлено А.О. Буличевим, як правове явище, виражене у перспективній та ретроспективній формі. Остання репрезентує класичний підхід представників науки адміністративного права до розуміння юридичної відповідальності й представлена як необхідність винної особи зазнати заходів державного впливу, нести певні негативні наслідки або як передбачену законом міру державного примусового позбавлення особи певних благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення. Водночас, змістовне наповнення перспективної форми розкриває юридичну відповідальність як загальносоціальне явище та характеризує її як позитивне (активне) відношення особи до власних вчинків.

Характерною особливістю юридичної відповідальності командувача НГУ виступає її підвищений рівень, обумовлений специфікою виконуваних очільником Національної гвардії обов'язків. У найбільш загальному вигляді особливості юридичної відповідальності командувача НГУ виражаються в наступних положеннях:

а) держава встановлює та нормативно закріплює більш широке коло дисциплінарних, адміністративних та кримінальних правопорушень, за вчинення яких передбачений відповідний різновид юридичної відповідальності виключно для спеціальних суб'єктів;

б) за вчинення окремих видів правопорушень для командувача НГУ встановлюється підвищена юридична відповідальність;

в) керівний склад органів військового управління НГУ наділяється широкими повноваженнями щодо притягнення як до дисциплінарної, так і до адміністративної відповідальності підпорядкованого особового складу;

г) законодавство визначає спеціальні заходи юридичної відповідальності, які можуть бути застосовані виключно для військовослужбовців, наприклад:

- позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи з корабля на берег (стосовно військовослужбовців строкової військової служби та курсантів вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти);

- попередження про неповну службову відповідність (крім осіб рядового складу строкової військової служби);

- пониження у військовому званні на один ступінь (стосовно осіб сержантського (старшинського) та офіцерського складу);

- пониження у військовому званні з переведенням на нижчу посаду (стосовно військовослужбовців сержантського (старшинського) складу);

- звільнення з військової служби через службову невідповідність (крім осіб, які проходять строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, а також військовозобов'язаних під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів та резервістів під час проходження підготовки та зборів) [64].

Отже, юридична відповідальність командувача НГУ являє собою сукупність встановлених на законодавчому рівні примусових заходів дисциплінарного, адміністративного та кримінально-правового характеру,

метою застосування яких є притягнення командувача Національної гвардії до юридичної відповідальності за вчинення протиправного діяння, у передбачених законодавством формах і порядку.

Таким чином, з урахуванням розглянутих вище наукових позицій, представляється можливим сформулювати поняття адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України як систематизованої сукупності адміністративно-правових норм, які врегульовують правове положення військовослужбовця НГУ, наділеного повноваженнями щодо реалізації подвійної управлінської функції щодо здійснення безпосереднього військового керівництва Національною гвардією України та головного органу військового управління.

Специфічною рисою правової природи адміністративно-правового статусу командувача НГУ виступає реалізація останнім функції подвійного підпорядкування, в залежності від особливостей функціонування системи державного управління. Якщо в мирний час командувач Національної гвардії України, перебуваючи у складі сил безпеки, фактично забезпечує виконання правоохоронних функцій держави, шляхом організації взаємодії з іншими правоохоронними органами щодо протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, то в особливий період функціонування системи органів державного управління війська та з'єднання Національної гвардії України, з метою виконання завдань з оборони держави, приводяться в готовність до виконання завдань за призначенням і підпорядковуються Головнокомандувачу Збройних Сил України.

У якості характерних ознак адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України пропонуємо виокремити наступні його елементи:

- командувач НГУ наділений повноваженнями щодо реалізації функції подвійного підпорядкування, яка передбачає виконання покладених на очільника Національної гвардії обов'язків в мирний час у складі Міністерства внутрішніх справ та в особливий період функціонування системи органів

державного управління, з підпорядкуванням Головнокомандувачу Збройних Сил України;

- специфічна роль командувача НГУ у системі адміністративних правовідносин передбачає наділення його організаційно-владними повноваженнями, в частині одночасної реалізації повноважень у якості військового керівника Національної гвардії та очільника головного органу військового управління;

- командувач НГУ наділений повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень у військовій та правоохоронній сфері, шляхом видання наказів, директив, розпоряджень та доручень.

- встановлення для командувача НГУ підвищеної юридичної відповідальності та визначених на законодавчому рівні правових обмежень.

1.3. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України

Національна гвардія України виступає в якості провідного суб'єкта забезпечення національної безпеки, першорядне значення якої в системі відносин держави та громадянського суспільства підкреслюється не тільки теоретиками права, але й фахівцями у галузі правозастосування.

Досягнення ефективної системи забезпечення національної безпеки відбувається за допомогою різноманітних правових, політичних, адміністративних та економічних методів, першорядну організуючу роль серед яких відіграє нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

У науковій літературі питання щодо етимологічного розуміння сутності та змістовного наповнення нормативно-правового забезпечення командувача Національної гвардії України й дотепер залишається відкритим, оскільки базова правова категорія «правове забезпечення» й дотепер виступає предметом живої дискусії серед фахівців у галузі правових наук.

Наведемо лише декілька прикладів, які дозволяють висновувати про

етимологічну невизначеність «правового забезпечення» в державному управлінні. Зокрема, С.А. Скриль пише: “Правове забезпечення організаційної структури керованої системи передбачає насамперед закріплення в нормативних актах структури, правосуб’єктності та юридичної відповідальності суб’єктів управління” [67, с. 80]. Правові акти, відзначає В.В. Цветков, обумовлюють юридичні наслідки у вигляді встановлення, зміни, відміни правових норм або встановлення зміну, припинення конкретних правовідносин в сфері державного управління [68, с. 18-20]. Якщо С.А. Скриль у якості основи нормативно-правового забезпечення передбачає наділення спеціальних суб’єктів відповідним правовим статусом, який дозволяє реалізовувати управлінські функції, то В.В. Цветков взагалі акцентує увагу на властивостях правових актів, у вигляді встановлення, зміни чи припинення правовідносин у сфері державного управління, формулюючи при цьому, скоріше, кінцеву мету нормативно-правового регулювання суспільних відносин, а ніж його сутнісні характеристики.

Відтак, спираючись на висловлені дискусійні положення, вважаємо за доцільне більш докладно зупинитися на розкритті юридико-семантичних властивостей «правового забезпечення» та з’ясувати його зміст в управлінській діяльності командувача Національної гвардії України.

Аналіз довідкової літератури дозволяє дійти висновку, що термін «забезпечувати» означає «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [69, с. 281]. Зауважимо, що тлумачення забезпечення у якості правового надає йому юридичного забарвлення та передбачає наявність певної сукупності правових актів, спрямованих на врегулювання окремої сфери суспільних відносин.

Саме тому, виглядає недостатньо точним формулювання правового забезпечення в інтерпретації О.М. Дручека, який наголошує на тому, що останнє має доволі широке застосування та означає «надання (постачання) чогось або кимось у достатній кількості, створення повного й достатнього комплексу умов,

необхідних для здійснення чого-небудь; надання гарантій» [70, с. 124]. Думається, що вищенаведене твердження позбавлене ключового критерію, який би позначав нормативне спрямування зазначених елементів правового забезпечення у вигляді умов, гарантій і т.д.

На переконання К.В. Степаненка, у адміністративному праві зміст правового забезпечення нерозривно пов'язаний із управлінською діяльністю, оскільки адміністративно-правове забезпечення являє собою діяльність державних органів, зміст якої складають охорона, захист, відновлення порушених прав та створення умов щодо їх реальної реалізації громадянами України, які перетинають державний кордон або перебувають на території іноземної держави, за допомогою адміністративно-правових засобів [71, с. 4].

Аналогічну думку щодо ототожнення правового забезпечення із правовою діяльністю обстоює й О.Є. Костюченко, підкреслюючи, що правове забезпечення являє собою безперервну діяльність суб'єктів права у межах їхньої компетенції зі створення правових умов усіма правовими засобами щодо закріплення, реалізації, гарантування, охорони й захисту прав і свобод осіб та їх груп [72, с. 15]. Зазначені твердження, на нашу думку, потребують уточнення в контексті визначення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ, адже в теорії права існує доволі розповсюджена думка, що зміст управлінської діяльності у сфері нормативно-правового забезпечення органів державної влади реалізується у відповідній правовій процедурі й полягає у здійсненні правотворчості [73, с. 41].

Правотворча функція в управлінській діяльності командувача НГУ має нормативне визначення й закріплюється у підпункті 7 пункту 9 Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України, відповідно до якого командувач Національної гвардії України організовує підготовку проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності Національної гвардії України [12]. На перший погляд уявляється, що вищевказана норма закріплює за командувачем НГУ статус суб'єкта правотворчої діяльності. Однак, остаточну відповідь на запитання про

приналежність очільника Національної гвардії до числа суб'єктів правотворчості можливо лише після з'ясування сутності цього поняття та співвідношення правотворчості з іншими супутніми дефініціями.

Поняття «правотворчість» не є новим для юридичної науки. Проте, багато питань, пов'язаних із правотворчістю, до сьогодення залишаються спірними. У сучасній правовій науці користуються такими поняттями, як «правотворчість», «законотворчість», «нормотворчість» і т.д., які при поверхневому тлумаченні уявляються однопорядковими. Водночас не зважаючи на те, що сама природа вказаних понять пов'язана з діяльністю щодо формування правових норм, при поглибленому розгляді їх зміст трактується все ж таки по-різному. Все це обумовлює необхідність розробки єдиного підходу до розуміння правотворчості як основної форми управлінської діяльності суб'єкта державного управління.

Різноманіття підходів до поняття будь-яких, а тим більше, правових, явищ вимагає їх науково-теоретичного аналізу, бо вказана різноманітність породжує суперечності в трактуванні самого явища, ускладнює нормативну регламентацію правотворчості і складових її елементів.

Так, О.Ф. Скакун пропонує розглядати правотворчість як правову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках) щодо встановлення (санкціонування), зміни, відміни юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті й оприлюдненні нормативно-правових актів [74, с. 317].

Як зазначає Н.Ф. Лата, нормотворчість являє собою форму владної діяльності держави, яка спрямована на утворення нормативно-правових актів, які запроваджують, змінюють чи скасовують правові норми чинної юридичної системи [75, с. 17]; особливу діяльність держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів з метою

підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [75, с. 18]. Висловлені твердження створюють передумови для формування важливого висновку про те, що суб'єктом нормотворчості завжди виступає державний орган в особі його керівника, наділеного владними повноваженнями щодо санкціонування, зміни або відміни юридичних норм. В цьому й полягає зміст управлінської діяльності останнього, в контексті нормативно-правового забезпечення очолюваного ним органу державної влади. Разом з цим, в ролі об'єкта нормотворчої діяльності завжди виступає підзаконний нормативно-правовий акт (або його проєкт), юридична сила якого залежить від адміністративно-правового статусу суб'єкта нормотворчої діяльності.

Сформульований вище висновок дає підстави для виокремлення характерних ознак правотворчості, до числа яких автором віднесено наступні властивості правотворчої діяльності:

- а) в ролі суб'єктів правотворчої діяльності виступають компетентні державно-владні правотворчі органи та їх посадові особи;
- б) правотворча діяльність здійснюється в суворо встановленому процесуальному порядку;
- в) правотворчість є обов'язковою початковою стадією правового регулювання і найважливішим елементом його механізму;
- г) правотворча діяльність змінює правову сферу, удосконалюючи її;
- д) об'єктом правотворчості слугують нормативні правові акти, акти загального характеру, які змінюють, скасовують або встановлюють нові правові норми;
- е) у ході формування норм використовуються специфічні юридико-технічні засоби і прийоми.

Таким чином, правотворчість можна визначити, як здійснювану компетентними органами державної влади, органами місцевого самоврядування діяльність з розробки, розгляду, прийняття та набуття чинності правових актів. Своєю чергою, нормотворчість виступає складовою частиною правотворчості, в якості процесу підготовки виключно підзаконних нормативно-правових, а не

законодавчих актів. «Нормотворчість» та «правотворчість» співвідносяться як загальне й часткове.

Відтак, нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ являє собою сукупність законодавчих, підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, механізм розроблення, схвалення та виконання яких безпосередньо залежить від суб'єктів правотворчої діяльності, в ролі яких по відношенню до командувача НГУ, з одного боку, може виступати МВС України, а з іншого – інші органи державної влади, наділені законодавчою ініціативою та компетенцією щодо правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ.

Тому, за суб'єктивним критерієм, уся сукупність нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус командувача НГУ, поділяється на: а) норми Конституції; б) законодавчі правові акти; в) підзаконні правові акти (акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України; г) міжнародні договори; д) акти Міністерства внутрішніх справ України. Вважаємо за доцільне більш докладно охарактеризувати вищевказані групи нормативно-правових актів, які у своїй сукупності складають правові засади діяльності Національної гвардії України.

Термін «правові засади» закріплений у статті 4 Закону № 876, яка визначає правову основу діяльності Національної гвардії, що складається з сукупності нормативно-правових актів, а саме: Конституції України, законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, інших нормативно-правових актів [27]. Слід наголосити, що термін «правові засади» на відноситься до уніфікованої конструкції щодо позначення сукупності нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання діяльності або ж статусу органів державної влади та їх посадових осіб.

Наприклад, деякі закони України, використовують у своєму змісті

дефініцію «правова основа» [43; 76; 77; 78; 44], «правове регулювання» [79], «законодавство» [32; 63] і т.д. Та чи існують розбіжності між вказаними поняттями, або ж усі вони розуміються однаково – у якості сукупності нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин у певній сфері державного управління?

Саме таке розуміння правової основи як сукупності нормативно-правових актів зустрічається у більшості наукових публікацій теоретиків права. Зокрема, на переконання С.Г. Серьогіної, правова основа являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх організації і діяльності. Норми, що становлять правову основу організації та діяльності органів публічної влади, наповнені єдиним юридичним змістом, але можуть бути диференційовані й за іншими ознаками [80, с. 37].

Як зазначає С.Г. Серьогіна, правові норми закріплені в нормативних актах різної юридичної сили — від Конституції та законів України до підзаконних актів. Правова основа діяльності органів публічної влади не обмежується нормами актів національного законодавства, а включає й міжнародно-правові норми [80, с. 38].

Аналіз вищевказаних наукових позицій дозволяє твердити про узагальнюючий характер дефініції «правова основа», яка уособлює інші позначення сукупності нормативно-правових актів, такі як «правові засади», «правове регулювання», «законодавство», «правове забезпечення» і т.д. «У більшості випадків, - твердить Д.О. Горбач, - вчені та законодавці під правовою основою розуміють певні нормативні акти, які регулюють діяльність того чи іншого суб'єкта права» [33, с. 46].

Таким чином, нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ – це правова основа його управлінської діяльності у вигляді сукупності нормативних правових актів, виданих уповноваженими органами державної влади в межах їх компетенції, спрямованих на врегулювання організаційно-правового забезпечення діяльності

Національної гвардії.

Конституція. Центральним елементом адміністративно-правового статусу командувача НГУ слугує Конституція України, яка виступає правовою основою його діяльності й, передовсім, закріплює основні принципи правового регулювання суспільних відносин, в тому числі й тих, які складаються у сфері внутрішніх справ; наділені державним захистом основні соціальні цінності, серед яких життя, здоров'я людини, власність та ін.; найважливіші «правила поведінки» правоохоронних органів та органів національної безпеки, а також засадничі положення громадянського цивільного контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами.

В системі джерел права, що регулюють управлінську діяльність командувача Національної гвардії, конституційне законодавство займає особливе становище, оскільки опосередковано визначає її межі або організаційні основи, створюючи юридичні підстави легітимності реалізації повноважень Національної гвардії.

Дотримуючись основоположних принципів Конституції України командувач НГУ під час реалізації управлінської функції має виходити з того, що: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8); захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (стаття 17); Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути

використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (стаття 17); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19); кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55); кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56); ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність (стаття 60); виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим державного кордону; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (стаття 92) [58].

Узагальнюючи усі наведені вище конституційні норми, слід підкреслити, що основоположне значення в управлінській діяльності командувача НГУ відіграють ті норми основного закону, які визначають не тільки права і свободи громадян, але й підстави для їх обмежень, а також законні заборони на здійснення певних видів діяльності.

Міжнародні договори. Водночас, характерна властивість конституційних норм полягає в тому, що вони не тільки визначають основоположні принципи діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, але й створюють передумови для легалізації джерел їхнього нормативно-правового забезпечення. Йдеться передовсім про положення статті 9 Конституції, яка визначає

міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства України. Разом з цим, пріоритетність норм міжнародного права перед нормами національного законодавства розкривається у частині другій коментованої статті, відповідно до якої укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [58].

Стаття 4 Закону № 876 також відносить міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, до числа нормативно-правових актів, які визначають основи діяльності Національної гвардії та адміністративно-правовий статус її командувача.

Міжнародні договори слугують важливим елементом правового регулювання відносин суб'єктів міжнародного права, стабільності міжнародного правопорядку та функціонування правової держави.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України», міжнародний договір – це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [81].

Положення офіційно опублікованих міжнародних договорів, які не потребують видання внутрішньодержавних актів для застосування, в національному законодавстві діють безпосередньо. Для здійснення інших положень міжнародних договорів приймаються відповідні правові акти.

У числі найбільш важливих міжнародних угод, з точки зору правового регулювання адміністративно-правового статусу командувача НГУ, слід виокремити: Загальну декларацію прав людини [82], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [83], Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [84], Європейську конвенцію про видачу правопорушників [85], Європейську конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах [86], Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом

[87], Європейську конвенцію про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню [88]. Також слід відмітити серед інших такі документи: Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [89], Європейський кодекс поліцейської етики [90], Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку [91].

Слід відмітити, що керівництво Національної гвардії України проводить плідну роботу, спрямовану на активне залучення військ НГУ у міжнародних проєктах. Зокрема, упродовж 2020-2021 НГУ продовжила активно співпрацювати з країнами-партнерами, а також з міжнародними організаціями, зокрема Організацією Північноатлантичного договору (НАТО). Так, військовослужбовці Нацгвардії брали участь у заходах Програми Україна-НАТО з професійного розвитку (PDP), Програми НАТО з удосконалення військової освіти (DEEP), Програми Україна-НАТО з розбудови доброчесності (BI), Трастових фондів Україна-НАТО тощо. Крім того, у рамках Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції у статусі військової установи FIER Національна гвардія України на постійні основі бере участь у роботі Комісій, робочих груп та інших заходах, а саме: щорічному Саміті директорів та командувачів структур-членів Асоціації; комісії «Міжнародні справи»; комісії «Нові технології та логістика»; комісії «Організація службової діяльності»; комісії «Людські ресурси» [92].

Загалом в системі МВС України реалізується 19 проєктів міжнародної технічної допомоги за підтримки Уряду США, загальний бюджет яких складає понад 300 мільйонів дол. США [93]. Вищевказані показники плідної правозастосовної роботи Національної гвардії та Міністерства внутрішніх справ у напрямку міжнародного співробітництва свідчать про активне залучення національних правоохоронних органів до міжнародної системи колективної безпеки.

Разом з тим, слід пам'ятати, що на міжнародній арені і Національна гвардія, і МВС України репрезентують інтереси держави, тобто виконують

публічні функції. Зазначений факт підтверджується положеннями статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України», відповідно до якої стороною міжнародного договору виступає держава, інший суб'єкт міжнародного права, які погодились на обов'язковість для них договору і для яких договір є чинним [81]. Тому чинне міжнародне та національне законодавство не передбачає наділення органів державної влади статусом суб'єктів міжнародного права.

У національній системі державного управління органи державної виконавчої влади, в тому числі й правоохоронні, можуть виступати суб'єктами адміністративного права, тоді як у сфері міжнародних правовідносин суб'єктом міжнародного права виступає виключно держава Україна, а її органи влади та державного управління представляють державу у міжнародних зносинах.

Аналіз положень Конституції та Закону України «Про міжнародні договори» дає підстави для висновку, що юридична природа міжнародних договорів, укладених від імені Національної гвардії України та Міністерства внутрішніх справ України, як договорів міжвідомчого характеру, і правова природа міждержавних та міжурядових угод, однакова. Її основу складає договір держав, як суб'єктів міжнародного права.

Законодавчі акти. Фундаментальну основу адміністративно-правового статусу командувача НГУ складають законодавчі акти, до числа яких відносяться: закони України, кодекси та статuti.

Закони України. Серед усього масиву законів, які прямо чи опосередковано регулюють адміністративно-правовий статус командувача НГУ [27; 43; 79; 63; 61; 94], першорядне місце посідає Закон України «Про Національну гвардію України». Зокрема, у статті 7 коментованого законодавчого акту законодавець зосередив увагу на визначенні організаційних основ правового положення командувача НГУ, закріпивши за очільником Нацгвардії статус керівника, який здійснює безпосереднє військове керівництво Національної гвардії України та одночасно є начальником головного органу військового управління НГУ [27].

Важливе положення Закону № 876, яке має конституційне походження,

стосується повноважень Президента України щодо призначення на посаду командувача НГУ за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільнення з посади. Відповідно до пункту 17 частини першої статті 106 Конституції України Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави [58].

Своєю чергою, перший заступник та заступники командувача Національної гвардії України призначаються на посади за поданням командувача Національної гвардії України та звільняються з посад Президентом України [27].

Аналіз статті 7 Закону № 876 дозволяє дійти висновку, що її положення, в цілому, присвячені правовому регулюванню порядку призначення на посади та звільнення з посад: а) командувача Національної гвардії; б) заступників командувача НГУ; в) керівників структурних підрозділів НГУ. Разом з цим, актуальним та своєчасним, на сьогоднішній день, є питання про законодавче визначення професійних вимог для керівників, які обіймають вказані посади.

До прикладу наведемо положення деяких законодавчих актів з окресленого питання.

Так, частина 5 статті 21 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює вимоги до осіб, які обіймають посади керівника та заступників керівника Національної поліції, зокрема: а) відповідати загальним умовам вступу на службу в поліцію; б) мати вищу повну юридичну освіту; в) мати стаж роботи в галузі права не менш як сім років; г) мати досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років [43].

Стаття 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає вимоги до посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Так, на посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин в обсягах, достатніх для виконання

службових обов'язків [95].

Крім цього, стаття 18 Закону України «Про прокуратуру» встановлює вимоги щодо несумісності для прокурорів. Зокрема, перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах. Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій [32] і т.д.

З огляду на вищенаведені законодавчі норми, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» статтею 7-1 «Вимоги до особи, яка обіймає посаду командувача Національної гвардії України», наступного змісту: «Командувачем Національної гвардії України може бути призначена особа, яка:

- 1) відповідає спеціальним умовам вступу на службу в НГУ;
- 2) має вищу повну військову або юридичну освіту;
- 4) має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років;
- 5) має досвід участі у бойових операціях».

Заслужовують на увагу й інші закони України щодо регулювання адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії, такі як: Закон України «Про державну службу», в частині забезпечення соціального захисту та трудових відносин керівників Національної гвардії України; Закон України «Про запобігання корупції», стосовно проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зарахування для проходження служби на відповідних посадах у Національній гвардії України, за їх письмовою згодою; Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», в частині здійснення комплектування Національної гвардії України військовослужбовцями та проходження ними військової служби; Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», щодо регулювання питань правових і соціальних гарантій військовослужбовців Національної гвардії України тощо.

Кодекси України. Із всього масиву законодавчих актів, які врегульовують адміністративно-правовий статус командувача НГУ, кодекси України визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження очільника Національної гвардії. І якщо кримінальний процесуальний кодекс «згадує» про командувача НГУ в частині визначення компетенції Національного антикорупційного бюро України щодо розслідування кримінальних правопорушень, вчинених очільником Національної гвардії [96], то Кодекс України про адміністративні правопорушення прямо визначає склади правопорушень, по яких командувач НГУ наділений повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення [97]. Тобто, наділяє останнього адміністративно-юрисдикційними повноваженнями.

Існуючі в сучасному розумінні поняття адміністративної юрисдикції та її кваліфікуючі ознаки дозволяють розглянути особливості діяльності посадових осіб Національної гвардії щодо оформлення матеріалів про військові адміністративні правопорушення. Таким чином, в теорії адміністративного права актуалізується питання про Концепцію адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної гвардії України.

З погляду науковців, у загальному вигляді адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції розуміють як діяльність із розгляду справ про адміністративні правопорушення, винесення по них відповідних постанов та накладення санкцій без звернення до суду [98, с. 139]. В. Авер'янов, І. Голосніченко мають схожість у поглядах на дану проблематику і зазначають, що, виходячи з особливостей сфери внутрішніх справ, визначених відносин виконавчо-владної діяльності та теорії адміністративного права, можна визначити, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки та боротьбу з правопорушеннями [99]. Поряд із цим М. Корнієнко, І. Остапенко визначають, що «це специфічна, виконавчорозпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення охорони громадського

порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень» [100, с. 8].

Водночас, В. Глуховець сформулював науковий підхід до визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності, за якого остання розуміється як «вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язаний з охороною суспільних відносин, що полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [101, с. 12]. Думається, що вказане твердження потребує уточнення, оскільки вчений у даному випадку не враховує у якості юрисдикційної діяльності щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, як початкового етапу оформлення адміністративних матеріалів.

Крім того, з огляду на те, що війська Національної гвардії виступають в якості державної військової організації, призначеної для забезпечення державної та громадської безпеки, захисту прав і свобод людини та громадянина, ключовим принципом діяльності командувача НГУ, в процесі реалізації юрисдикційних повноважень, виступає принцип дотримання прав і свобод людини, значення якого обумовлено конституційною нормою, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [58].

Уявляється, що здійснення зазначених принципів має формувати нові підходи до змісту та реалізації на практиці основних догматів адміністративної юрисдикції – дотримання законності, рівності всіх перед законом, невідворотність покарання, об'єктивної істини, прав і свобод громадян, що передбачає вибудовування нових взаємин правоохоронних органів і громадян у сфері здійснення адміністративних правовідносин.

Характеризуючи Концепцію адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної гвардії України, визначимо її як систему поглядів на реалізацію посадовими особами Національної гвардії адміністративно-юрисдикційних повноважень, передбачених КУпАП, і пов'язаних з вирішенням індивідуальних

адміністративних справ, що містять адміністративно-правовий спір. Думається, що така Концепція повинна визначати правові підстави, цілі, завдання, принципи та напрямки адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів владних повноважень НГУ.

Важливим напрямком реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень командувачем НГУ, на нашу думку, є участь в організації оформлення та подання до відповідних судових органів матеріалів про військові адміністративні правопорушення, визначені у ст.ст. 172-10 – 172-17, 172-19, 172-20 КУпАП, їх обліку, а також контролю за дотриманням законності під час оформлення таких матеріалів.

Також слід підкреслити, що повноваження на складання протоколу про військове адміністративне правопорушення першому заступникові, заступникам командувача Національної гвардії України надається командувачем Національної гвардії України, а командирам (начальникам) підрозділів територіального управління, з'єднання, військової частини, вищого військового навчального закладу, навчальної військової частини (центру), бази, закладу охорони здоров'я та установи Національної гвардії України - командирами військових частин шляхом видання відповідного розпорядчого документа (наказу) [102].

Отже, аналіз норм КУпАП дає підстави для висновку, що адміністративно-юрисдикційна діяльність командувача НГУ та її посадових осіб полягає у складанні протоколів про адміністративні військові правопорушення з їх подальшою передачею до відповідних судових органів. Зазначений факт свідчить про обмежені повноваження командувача НГУ щодо реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення та обумовлює доцільність наділення керівників Національної гвардії додатковою компетенцією щодо розгляду адміністративних справ та прийняття по ним рішень щодо притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців НГУ.

Статути. Адміністративно-правовий статус командувача НГУ передбачає

проходження ним служби в Національній гвардії у якості військовослужбовця. Зазначений факт обумовлює місце статутів серед основних законодавчих актів в системі нормативно-правового забезпечення правового положення керівництва Національної гвардії.

Характеристика Статуту внутрішньої служби та Дисциплінарного статуту Збройних Сил України дає підстави для висновку, що їх положення спрямовані на врегулювання субординаційних відносин між начальниками та підлеглими у військових частинах Збройних Сил України та інших військових формувань, до числа яких відноситься Національна гвардія України, а також визначають основи механізму підтримання службової дисципліни.

Зокрема, стаття 6 Статуту внутрішньої служби визначає мету здійснення внутрішньої служби, у якості якої встановлюється підтримання у військовій частині порядку та військової дисципліни, належного морально-психологічного стану, які забезпечують постійну бойову готовність та якісне навчання особового складу, збереження здоров'я військовослужбовців, організоване виконання інших завдань.

Єдиноначальність визначено одним із принципів будівництва і керівництва Збройними Силами України, оскільки вона полягає в:

- наділенні командира (начальника) всією повнотою розпорядчої влади стосовно підлеглих і покладенні на нього персональної відповідальності перед державою за всі сторони життя та діяльності військової частини, підрозділу і кожного військовослужбовця;
- наданні командирові (начальникові) права одноособово приймати рішення, віддавати накази;
- забезпеченні виконання зазначених рішень (наказів), виходячи із всебічної оцінки обстановки та керуючись вимогами законів і статутів Збройних Сил України [65].

Крім того, важливі положення щодо визначенні ролі командира у підтриманні військової дисципліни визначені Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, відповідно до статті 5 якого діяльність командира щодо

підтримання військової дисципліни оцінюється не кількістю накладених ним дисциплінарних стягнень, а виконанням обов'язків з додержанням вимог законів і статутів Збройних Сил України, повним використанням дисциплінарної влади для наведення порядку і запобігання порушенням військової дисципліни [64].

Таким чином, основою діяльності військ Національної гвардії України щодо підтримання правопорядку, є законність і військова дисципліна. Військова дисципліна забезпечує суворе дотримання кожним військовослужбовцем законів, військових статутів і присяги, наказів і розпоряджень командирів, а це своєю чергою передбачає знання законів і військових статутів.

Передовсім, це положення стосується керівного складу Національної гвардії України, адже не можна правильно і чітко керувати діями військовослужбовців НГУ без точного знання своїх завдань, прав і обов'язків, передбачених чинним законодавством та міжнародними правовими актами.

На жаль, в сучасних умовах проблеми з військовою дисципліною мають стійку тенденцію до зростання, оскільки останнім часом спостерігається зростання різних видів правопорушень серед військовослужбовців НГУ, таких як корупційні правопорушення, перевищення посадових повноважень, порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями і інші порушення спрямовані проти військової служби.

Згідно з обліком упродовж 2018 – 2020 років правоохоронними органами внесено до ЄРДР відомості про 69 кримінальних корупційних правопорушень, до вчинення яких причетні військовослужбовці та працівники Національної гвардії України. Також здійснювалося досудове розслідування 33 кримінальних правопорушень, унесених до ЄРДР протягом 2014 – 2017 років. Злочини вчинено в наступних сферах діяльності: під час вирішення питань притягнення особи до відповідальності – 2; приймання на військову службу за контрактом, проходження служби – 5; заволодіння військовим майном з використанням службового становища – 2.

Також, протягом звітного періоду спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції складено 72 протоколи про адміністративні

правопорушення, пов'язані з корупцією, стосовно 46 військовослужбовців Національної гвардії України та 13 військовослужбовців, звільнених у запас. Постановами судів до відповідальності притягнуто 33 посадові особи, із яких 21 – це військовослужбовці, що проходять військову службу, та 10 військовослужбовців запасу. Зазначені посадові особи вчинили 41 адміністративне правопорушення [103].

Підзаконні правові акти. Одними з елементів нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ виступають підзаконні правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України. Разом з цим, найбільший обсяг повноважень, визначених на конституційному рівні, щодо регулювання адміністративно-правового статусу вищого керівного складу Національної гвардії України, має Президент України.

На виконання пункту 17 частини першої статті 106 Конституції України Президентом України з 2014 року видано 7 указів щодо організаційно-правового регулювання діяльності Національної гвардії України [104-110], аналіз яких демонструє, що видання більшості з них пов'язано із визначенням адміністративно-правового статусу вищого командування НГУ та призначенням керівного складу Національної гвардії, що свідчить про реалізацію функції президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України.

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 [111, с. 665] та М. В. Сіцінська [112, 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, за справедливим твердженням Т.О. Байрачної, обумовлює підвищену увагу до її діяльності з боку гаранта державного суверенітету й територіальної цілісності України [113, с. 30].

Слід підкреслити, що президентський контроль за діяльністю Національної гвардії - це не тільки обов'язкова функція, елемент, механізм

управління, засіб зворотного зв'язку, але й закономірний і невід'ємний атрибут державної влади, тобто законна, обов'язкова і затребувана суспільством і державою діяльність спеціально утворених служб і підрозділів апарату Президента України, уповноважених здійснювати контроль за діяльністю Національної гвардії, на основі відповідних нормативних правових актів.

У той же час, вищенаведене твердження також потребує уточнення в частині визначення переліку органів – суб'єктів президентського контролю, оскільки до їх числа відносяться не тільки структурні підрозділи та служби апарату Президента України. Зокрема, О.М. Музичук обґрунтовано стверджує, що Президент України наділений повноваженнями щодо створення допоміжних органів, таких як Рада національної безпеки України або призначення відповідних осіб, завданням яких є здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів у цілому або окремих із них [114, с. 157].

До числа державних органів, наділених повноваженнями щодо здійснення президентського контролю за діяльністю Національної гвардії, на нашу думку, відносяться: Рада національної безпеки і оборони України [115], Офіс Президента України [116], Директорат з питань національної безпеки та оборони та Директорат з питань юстиції та правоохоронної діяльності Офісу Президента України.

Відповідно до Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань [117], президентському контролю підлягає діяльність: а) Збройних Сил України; б) Національної гвардії України; в) Державної прикордонної служби України; г) Державної спеціальної служби транспорту; д) Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; е) Управління державної охорони України.

Зокрема, у якості об'єктів президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України, виступають:

- Головне управління Національної гвардії України;
- оперативно-територіальні об'єднання;

- з'єднання;
- військові частини і підрозділи;
- вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи;
- заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України [117].

У юридичній літературі питання щодо посилення або послаблення президентського контролю за діяльністю НГУ мають дискусійний характер. З одного боку, має місце позиція Д.О. Савочкіної, яка переконана у необхідності передачі повноважень щодо призначення та контролю за діяльністю вищого командування Національної гвардії до компетенції Верховної Ради України, що сприятиме «незаангажованості, самостійності й незалежності від будь-яких гілок влади, унеможливлуватиме використання військовослужбовців у політичній боротьбі й інтересах окремих партійних еліт, громадських організацій або керівників центральних чи місцевих органів публічної адміністрації, тобто матиме повністю виключати політичну забарвленість НГУ [118, с. 116].

З іншого боку, 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 [112, с. 110]. З огляду на те, що з лютого 2022 року росія розв'язала повномасштабну війну проти України і загроза ескалації бойових дій дотепер не втрачає своєї актуальності, вважаємо посилення президентських повноважень щодо контролю за діяльністю Національної гвардії одним з найбільш прийнятних способів укріплення обороноздатності країни.

Відтак, в рамках удосконалення інституту Уповноважених Президента України, вважаємо слушною пропозицію щодо доповнення статті 24 Закону України «Про Національну гвардію України», в частині поширення президентської контрольної функції за діяльністю Національної гвардії України, шляхом розширення повноважень Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України на всі військові та

правоохоронні органи. Думається, що зазначена пропозиція вимагатиме організаційних змін в структурі МВС України, шляхом перепідпорядкування Національної гвардії Президенту України.

Широкими повноваженнями у сфері забезпечення законності, прав і свобод громадян боротьби зі злочинністю також наділений Кабінет Міністрів України, який, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», приймає участь у розробці та реалізації державної політики в галузі забезпечення безпеки особи, суспільства і держави; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції [53].

Правові акти Міністерства внутрішніх справ України. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших

визначених законодавством категорій мігрантів [54]. Підкреслимо, що на виконання визначених у Положенні про МВС України завдань, у період з 2014 по 2021 роки Міністром внутрішніх справ було видано 65 наказів, які безпосередньо стосуються організації діяльності Національної гвардії України.

Їх докладний аналіз надав змогу зробити висновок, що окремі положення наказів МВС України стосуються визначення спеціалізації військових частин НГУ за напрямками службової діяльності, метою якої слугує покращення ефективності командування органами управління Національної гвардії.

Доцільність запровадження подібної спеціалізації обґрунтовується також і деякими науковцями. Наприклад, Д.М. Корнієнко пропонує скасувати мультизадачність в діяльності військових частин НГУ, закріпивши за ними конкретні функції, визначені окремими наказами МВС України [119, с. 210]. Однак, за справедливим твердженням Д.О. Горбача, на теперішній час у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» [120], спеціалізація військових частин та з'єднань була ліквідована, а нове уніфіковане положення про таке з'єднання або частину не прийнято, що потребує законодавчого врегулювання [33, с. 60]. Думається, що питання щодо визначення спеціалізації військових частин НГУ й дотепер залишається дискусійним. Як не дивно, головна причина невирішеності зазначеного питання полягає у невизначеній ролі НГУ в системі органів, діяльність яких спрямована на забезпечення оборони країни та національної безпеки.

Іншими словами: відповідь на запитання щодо доцільності здійснення спеціалізації військових частин НГУ можна сформулювати лише після усвідомлення напрямків діяльності Національної гвардії, за якими вона відіграє першорядну (лідіруючу) роль. Водночас, практика показує, що НГУ по відношенню до інших військових та силових структур, таких як Збройні Сили України, Служба безпеки України, Національна поліція, Держприкордонслужба і т.д., виконує допоміжну роль. Особливо яскраво статус другорядного

(допоміжного) органу проявляється в діяльності НГУ під час реалізації її функцій, таких як: оборона країни, територіальна оборона, протидія тероризму, протидія організованих злочинності, захист цивільного населення під час надзвичайних ситуацій тощо. Тому, на нашу думку, питання визначення спеціалізації військових частин НГУ повинно вирішуватися комісійно, на міжвідомчому рівні, із залученням найвищого керівництва військових та правоохоронних органів країни.

Висновки до розділу 1

У науковій літературі й дотепер залишається дискусійним питання щодо визначення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. Окремі дослідники фактично ототожнюють адміністративно-правовий статус органу державної влади із статусом його керівника, що, на нашу думку, є помилковим судженням. Уявляється, що характерними особливостями адміністративно-правового статусу командувача НГУ є: обов'язкова наявність українського громадянства; наявність присвоєного у визначеному законом порядку спеціального звання, необхідність складення присяги військовослужбовця НГУ, наділення правом прийняття управлінських рішень і т.д.

Крім того, низка особливостей адміністративно-правового статусу командувача НГУ, які побіжно розглянуті у проаналізованих автором наукових джерелах пов'язана із наділенням його повноваженнями щодо притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців НГУ за військові адміністративні правопорушення, аналіз яких буде проведено у наступному розділі дисертації.

Специфічною рисою правової природи адміністративно-правового статусу командувача НГУ виступає реалізація останнім функції подвійного підпорядкування, в залежності від особливостей функціонування системи державного управління. Якщо в мирний час командувач Національної гвардії України, перебуваючи у складі сил безпеки, фактично забезпечує виконання

правоохоронних функцій держави, шляхом організації взаємодії з іншими правоохоронними органами щодо протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, то в особливий період функціонування системи органів державного управління війська та з'єднання Національної гвардії України, з метою виконання завдань з оборони держави, приводяться в готовність до виконання завдань за призначенням і підпорядковуються Головнокомандувачу Збройних Сил України.

У якості характерних ознак адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України пропонуємо виокремити наступні його елементи:

- командувач НГУ наділений повноваженнями щодо реалізації функції подвійного підпорядкування, яка передбачає виконання покладених на очільника Національної гвардії обов'язків в мирний час у складі Міністерства внутрішніх справ та в особливий період функціонування системи органів державного управління, з підпорядкуванням Головнокомандувачу Збройних Сил України;

- специфічна роль командувача НГУ у системі адміністративних правовідносин передбачає наділення його організаційно-владними повноваженнями, в частині одночасної реалізації повноважень у якості військового керівника Національної гвардії та очільника головного органу військового управління;

- командувач НГУ наділений повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень у військовій та правоохоронній сфері, шляхом видання наказів, директив, розпоряджень та доручень.

- встановлення для командувача НГУ підвищеної юридичної відповідальності та визначених на законодавчому рівні правових обмежень.

Відповідь на запитання щодо доцільності здійснення спеціалізації військових частин НГУ можна сформулювати лише після усвідомлення напрямків діяльності Національної гвардії, за якими вона відіграє першорядну (лідеруючу) роль. Водночас, практика показує, що НГУ по відношенню до інших військових

та силових структур, таких як Збройні Сили України, Служба безпеки України, Національна поліція, Держприкордонслужба і т.д., виконує допоміжну роль. Особливо яскраво статус другорядного (допоміжного) органу проявляється в діяльності НГУ під час реалізації її функцій, таких як: оборона країни, територіальна оборона, протидія тероризму, протидія організованим злочинності, захист цивільного населення під час надзвичайних ситуацій тощо. Тому, на нашу думку, питання визначення спеціалізації військових частин НГУ повинно вирішуватися комісійно, на міжвідомчому рівні, із залученням найвищого керівництва військових та правоохоронних органів країни.

РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

2.1. Мета, завдання й функції як структурні елементи адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України

Характеристика адміністративно-правового статусу командувача НГУ неможлива без аналізу його вихідних елементів, таких як мета, завдання та функції, спрямованих на визначення вектору управлінської діяльності найвищого керівництва Національної гвардії.

На переконання О.М. Бандурки мета в державному управлінні спрямована на досягнення бажаного стану або бажаного результату діяльності об'єкта шляхом певних управлінських дій [15, с. 19]. В.Б. Авер'янов розуміє мету та завдання як свідоме уявлення про напрямки і очікувані результати управлінської діяльності [121, с. 18].

На думку С.С. Шоптенко, при розгляді даного поняття як одного з первинних та основоположних елементів адміністративно-правового статусу органу державної влади до уваги необхідно брати перш за все бажані результати його діяльності. Тобто те, на що сподіваються, очікують, передбачають і бажають від його діяльності, а вже потім, на підставі аналізу прагнень законодавця, який створює конкретний орган, слід намагатись визначити основну мету. Тобто в даному випадку мету необхідно розуміти як забезпечення певної потреби суспільства у відповідному органі [122, с. 66].

На перший погляд, мета управлінської діяльності командувача НГУ визначена доволі однозначно та не викликає сумнівів. Стаття 7 Закону № 876 визначає адміністративно-правовий статус командувача НГУ у якості військової посадової особи, наділеної повноваженнями щодо здійснення безпосереднього військового керівництва Національною гвардією України, та яка одночасно виступає в ролі начальника головного органу військового управління

Національної гвардії України [27].

Більше того, в тій же статті законодавець уточнює поняття безпосереднього керівництва, що, своєю чергою, слугує правовою деталізацією мети адміністративно-правового статусу командувача НГУ. Зокрема, безпосереднє військове керівництво Національної гвардії України визначається як діяльність, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку Національної гвардії України, її технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ її застосування, а також управління нею під час виконання службово-бойових завдань. Аналогічне за змістом визначення міститься й у статті 8 Закону України «Про Збройні Сили України» [44].

Водночас, відповідно до статті 16 Закону України «Про національну безпеку», військове управління визначено об'єктом відповідальності Головнокомандувача Збройних Сил України за готовність ЗСУ та інших складових сил оборони, до числа яких відноситься й Національна гвардія України, до виконання поставлених завдань у сфері оборони [55]. Думається, що будучи міждисциплінарною проблемою, чітка й однозначна постановка мети військового управління має важливе значення для науки адміністративного права, а також дозволить визначити критерії розмежування відповідальності найвищого керівництва ЗСУ та НГУ за виконання поставлених перед Національною гвардією завдань.

Відтак, вкрай важливим завданням цього дослідження слугує визначення правових основ військового керівництва, що, своєю чергою, надасть змогу уточнити поняття та структурні елементи мети адміністративно-правового статусу командувача НГУ.

Так, І.М. Коропатнік розкриває поняття мети військового управління (керівництва) через взаємодію Збройних Сил України з громадськістю. Дослідник обстоює позицію, відповідно до якої особливості мети військового управління ЗСУ полягає у її законодавчому визначенні. Будучи державним військовим органом, Збройні Сили України реалізують цілі, визначені Конституцією та законами України. Разом з цим, мета діяльності громадських

інституцій може бути як формалізованою, так і задекларованою, тобто втіленою у нормативно-правові приписи [123, с. 212]. Висловлене твердження дозволяє зробити два важливих висновки: а) цілі військового управління не можуть існувати поза межами законодавчих актів, тобто мають законодавче закріплення; і б) мета військового керівництва завжди обумовлена потребами громадянського суспільства щодо існування у безпечному середовищі.

Відповідно до Конституції України та вищезгаданої Стратегії воєнної безпеки, на ЗСУ разом з силами оборони покладено завдання щодо забезпечення оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності [58]. Уточнення змісту цього конституційного положення дозволяє твердити, що мета діяльності сил оборони полягає у забезпеченні національної безпеки країни, шляхом застосування зброї та військової техніки спеціально створеними військовими формуваннями. Водночас, дедалі частіше обстоюється позиція, відповідно до якої забезпечення національної безпеки країни не може асоціюватися виключно із застосуванням збройної сили, а інтерпретується у якості стримуючого військово-політичного інструменту, спрямованого на протидію зовнішнім загрозам та забезпеченого тісною співпрацею з населенням [123, с. 214-215].

Вказаний висновок щодо сучасної концепції національної безпеки, успішна реалізація якої досягається за допомогою взаємодії з громадськістю знаходить відображення у статті 3 Закону України «Про основи національного спротиву», відповідно до якої мета національного спротиву полягає у підвищенні обороноздатності держави, наданні обороні України всеохоплюючого характеру, сприянні забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву [124]. Тому цілком очевидно, що складові елементи мети військового управління Національною гвардією, визначені у статті 7 Закону № 876, повинні бути доповнені цілями, які передбачають активне залучення громадськості до оборони країни та забезпечення її національної безпеки.

Визначення цілей забезпечення воєнної безпеки на найвищому, конституційному, рівні обумовлює необхідність формування компетентного й

професійного апарату військового керівництва, покликаного здійснювати виконавчу владу безпосередньо у Збройних Силах та інших, утворених відповідно до законодавства військових формуваннях, здатного вести постійну організаторську роботу щодо втілення в життя прийнятих органами державної влади рішень, що відносяться до компетенції сил оборони. Організація та здійснення державного управління у військовій сфері, з урахуванням специфіки її функціонування, підтримання високого ступеня бойової готовності сил оборони до відбиття збройного нападу росії, виконання завдань відповідно до міжнародних зобов'язань України, є найважливішим напрямком діяльності держави.

Організаційна структура органів військового керівництва, правові форми їх діяльності, передбачені законодавством, розпорядчі і контрольні повноваження спрямовані на визначення життєздатності та ефективності концепції військового управління. А наукова розвідка вказаних напрямків державного управління у військовій сфері має велике значення для правильного розуміння проблем військового будівництва Збройних Сил, розроблення рекомендацій органам військового управління щодо найбільш раціональних, науково обґрунтованих організаційно-правових форм діяльності та методів керівництва військами.

Військове керівництво має правовий характер. За своєю суттю та спрямованістю це регулююча, виконавча і розпорядча діяльність, спрямована на виконання законів у сфері врегулювання основних питань функціонування сил оборони. З метою реального виконання нормативних приписів з питань оборони, органи військового керівництва, які здійснюють виконавчу владу у військовій сфері, наділяються необхідними державно-владними повноваженнями.

Однак, характерною особливістю організації військового керівництва у Національній гвардії, слугує наділення Президента України та Міністра внутрішніх справ контрольними повноваженнями щодо призначення та звільнення з посад найвищого командування Національної гвардії. Так, командувач Національної гвардії України призначається на посаду Президентом

України за поданням Міністра внутрішніх справ України та звільняється з посади Президентом України.

Перший заступник та заступники командувача Національної гвардії України призначаються на посади за поданням командувача Національної гвардії України та звільняються з посад Президентом України.

Керівники структурних підрозділів головного органу військового управління Національної гвардії України, органів військового управління оперативно-територіальних об'єднань та вищих військових навчальних закладів Національної гвардії України призначаються на посаду за погодженням з Президентом України і звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України [27].

Крім цього, Президент України та Кабінет Міністрів України здійснюють відповідно до чинного законодавства загальнодержавне керівництво Збройними Силами України та силами оборони. Наприклад, Президент України як глава держави і Верховний головнокомандувач Збройними Силами України затверджує Стратегію воєнної безпеки [125], призначає і звільняє вище командування ЗСУ, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [126] вводить на території держави або в окремих її місцевостях воєнний стан, оголошує загальну або часткову мобілізацію, затверджує Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України [127], видає укази про призов на військову службу та звільнення з військової служби.

Водночас, Кабінет Міністрів України затверджує Положення про Міністерство оборони України [56], Положення про Міністерство внутрішніх справ [54], План основних заходів цивільного захисту [128] та деякі інші підзаконні правові акти у військовій сфері.

Також, активний управлінський вплив на військове керівництво держави здійснюють законодавча та судова гілки влади. Верховна Рада України, приймаючи в установленому порядку закони, визначає основні принципи і норми поведінки в сфері забезпечення оборони та воєнної безпеки держави. Судова влада, володіючи незалежністю і можливістю безпосереднього впливу на

суспільні відносини в цій сфері, встановлює режим безумовного дотримання чинних законів та інших нормативних правових актів.

На підставі вищевикладеного, для уточнення мети військового керівництва у Національній гвардії України, спробуємо сформулювати цілі та визначити пріоритетні напрямки здійснення військового керівництва Національною гвардією України, а саме: а) централізація військового управління в НГУ; б) забезпечення підконтрольності органів військового управління і посадових осіб Національної гвардії командуванню ЗСУ та вищим органам державної влади в особливий період; в) єдиноначальність на правовій основі; г) забезпечення військової дисципліни; д) оптимальне поєднання структури й повноважень органів військового керівництва НГУ покладеним на них завданням та визначеним напрямкам службової діяльності; е) комплексний підхід до реалізації мети військового керівництва, шляхом залучення громадськості до виконання окремих завдань і функцій Національної гвардії.

Таким чином, ми погоджуємося із загальновизнаною науковою позицією вчених-правників, стосовно визначення мети управління у якості заздалегідь визначеного, запропонованого стану системи, досягнення якого в процесі управління дозволяє вирішувати проблему [129, с. 238], а тому можна зазначити, що загальною метою управління НГУ є організаційні та управлінські дії суб'єктів військового керівництва НГУ, спрямовані на ефективне виконання завдань і функцій Національної гвардії, закріплених у законодавстві України.

Здійснення військового управління командувачем НГУ передбачає виконання ним управлінської діяльності у вигляді певної системи службово-бойових завдань, спрямованих на забезпечення управлінського впливу на підпорядковані органи військового управління.

Іншими словами, реалізація безпосереднього керівництва здійснюється командувачем НГУ шляхом організації виконання покладених на Нацгвардію завдань та функцій, через очолюваний ним головний орган військового управління. Відтак, характеристика завдань та функцій, як структурних елементів адміністративно-правового статусу командувача НГУ, на нашу думку,

повинна здійснюватися у контексті аналізу основних напрямків діяльності головного органу військового управління Національної гвардії України.

Виходячи із змісту пункту 3 Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України, основними завданнями головного органу військового управління НГУ є:

- участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності Національної гвардії України;
- організація виконання покладених на Національну гвардію України завдань та основних функцій;
- планування застосування оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України, їх органів військового управління, якими є територіальні управління Національної гвардії України, з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;
- забезпечення безпосереднього військового керівництва територіальними управліннями НГУ, з'єднаннями, військовими частинами (підрозділами), вищими військовими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, закладами охорони здоров'я та установами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України [12]. Як бачимо, завдання головного органу військового управління НГУ мають похідний характер від завдань державного управління, аналіз яких створить передумови для більш глибокого осмислення адміністративно-правового статусу командувача НГУ.

Цілі і завдання управління, як складові елементи змісту державного (публічного) управління, представляють собою уявлення про напрями та очікувані наслідки. Одразу зазначимо, що слід відрізняти 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) [59, 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 [130, с. 238, 279].

Ю.В. Ковбасюк також наголошує на нерозривному зв'язку мети та завдань державного управління, підкреслюючи, що завдання немов би уточнюють цільове призначення органу державного управління та спрямовують управлінську діяльність керівника на досягнення бажаного результату. До основних завдань державного управління вчений, зокрема, відносить: оптимізацію державного управління; ефективність та результативність вибору державної політики; запровадження новітніх механізмів управління економічною та соціальною сферами; створення дієвої організації державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях; організацію державної служби на пріоритетних засадах; належне кадрове забезпечення та створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінського персоналу; достатній рівень фінансування сфери державного управління; впровадження оновленої правової бази з питань державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління; запровадження ефективного механізму боротьби з корупційними проявами [131, с. 379].

На широкому розмаїтті завдань державного управління акцентує увагу й В.П. Пилипишин, наголошуючи на постійному виникненні нових економічних, політичних та інших ситуацій, що характеризуються неоднорідністю та викликають збільшення кількості горизонтальних і вертикальних зв'язків у побудові державно-управлінських відносин, наявністю різноманітних за своїми характеристиками суб'єктів та об'єктів управління, загрозою виникнення кризових явищ та конфліктів у взаємодії між ними [132, с. 379]. Отже, вчені в цілому притримуються єдиної позиції щодо розгалуженої варіативності завдань державного управління, які, однак, набувають специфічних рис в діяльності спеціально утворених органів державної влади. На підставі цього висновку

можна твердити про існування загальних та спеціальних завдань державного управління, в залежності від цілей, які стоять перед конкретним державним органом.

Висловлену думку підтримує 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 [15, с. 18].

Зокрема, відповідно до статті 1 Закону № 876, завдання, покладені на НГУ, мають спеціальну направленість, залежать від мети діяльності Національної гвардії та поділяються на два види, перший з яких визначає ті напрямки службової діяльності НГУ, які можуть бути реалізовані Нацгвардією самостійно, або у взаємодії з іншими правоохоронними органами. До числа таких завдань відноситься:

- захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань;
- охорона громадської безпеки і порядку;
- забезпечення громадської безпеки.

Друга група завдань передбачає їх реалізацію Нацгвардією виключно у взаємодії з іншими правоохоронними органами, а саме:

- забезпечення державної безпеки;
 - захист державного кордону;
 - припинення терористичної діяльності;
 - припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [27].
- У той же час, не зважаючи на визначення, немов би, вичерпного переліку завдань, спрямованих на реалізацію мети функціонування Національної гвардії, в Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року справедливо наголошується на існуванні потреби в нарощуванні здатності Національної гвардії виконувати покладені на неї завдання, що відповідає пріоритетам

державної політики у сфері безпеки і оборони [133]. Відтак, вказаний нормативний припис дає підстави зробити важливий висновок про те, що поряд із організаційно-управлінськими завданнями, визначеними перед командування Нацгвардії та спрямованими на реалізацію управлінської функції командувача НГУ, а також спеціальними завданнями, які стоять перед оперативно-територіальними об'єднаннями НГУ та направлені на виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони країни, нормативно-правовими актами визначено й стратегічні завдання, спрямовані на вдосконалення ефективності реалізації правоохоронних та військових функцій НГУ.

З огляду на висловлене твердження, актуалізується питання щодо з'ясування функцій управлінської діяльності як структурного елементу адміністративно-правового статусу командувача НГУ.

Дослідження сутності і соціального призначення державного управління не представляється можливим без з'ясування питання про його функції. З метою з'ясування динамічних властивостей управлінської діяльності держави юридична наука використовує категорію «функція державного управління». Теоретична й практична значущість цієї проблематики зумовлюється й тим фактом, що ефективність управлінської діяльності будь-якого державного органу безпосереднім чином залежить від того, наскільки точно й чітко сформульовані його функції.

Неточність і багатозначність термінів, якими користуються першоджерела і спеціальна література щодо загальних понять, у тому числі й дефініції «функція», часто ускладнюють процес пізнання об'єктів соціальної дійсності, що відображаються ними.

Термін «функція» походить від латинського слова *functio*, й перекладається як «виконання», «вчинення». [69, с. 1552]. У гуманітарних і природничих науках цей термін використовується в різних значеннях і має різне змістовне навантаження.

Вчені небезпідставно ототожнюють функції державного управління із діяльністю спеціально уповноважених державних органів. Наприклад,

Ю.П. Битяк переконаний, що функції державного управління являють собою відносно відокремлені структурні елементи виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної виконавчої влади, 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 [134, с. 11-12]. Висловлена позиція виглядає цілком обґрунтованою, оскільки Ю.П. Битяк, поряд із визначенням функцій державного управління у якості нормативно врегульованої діяльності, підкреслює значення суб'єктів її здійснення, у якості яких виступають органи державної виконавчої влади, наділені відповідними організаційно-розпорядчими повноваженнями.

Звідси випливає ще один важливий висновок про те, що правові категорії «функції державного управління» та «функції органів державного управління» мають взаємодоповнюючий характер та співвідносяться, як загальне й часткове. Висловлену гіпотезу поділяє й Є.І. Білокур, яка переконана у необхідності інтерпретації вищевказаних правових категорій, використовуючи філософські категорії «частина» й «ціле» [135, с. 40]. Загалом, погоджуючись із твердженням щодо необхідності розмежування функцій державного управління, як загальної правової категорії, та функцій органу державного управління, слід також виокремити й функції керівника органу державного управління, які мають свою специфіку.

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. Зазначені особливості дозволяють визнати функції тією основою, яка наповнює змістом управління й підкреслює певну специфіку [136, с. 25]. Аналіз вищенаведених тверджень дає підстави для визначення функцій державного управління в Національній гвардії, у якості структурного елементу

адміністративно-правового статусу головного органу військового управління НГУ, реалізація яких здійснюється через організаційно-розпорядчий вплив командувача НГУ на підпорядковані йому органи, шляхом наділення очільника Національної гвардії законодавчо закріпленою сукупністю прав та обов'язків.

Порівняльно-правовий аналіз завдань та функцій, закріплених у Положенні про головний орган військового управління [12] дає підстави для висновку, що, якщо завдання головного органу військового управління НГУ мають спільний організаційно-управлінський характер та адресовані, в цілому, органу управління та його керівництву, то управлінські функції мають чітке розмежування між вказаними суб'єктами управлінської діяльності. Саме тому доцільність розмежування, як в теоретичному, так і в практичному контексті, функцій органу державного управління та функцій його керівника вважається цілком логічним висновком за результатами проведеної автором класифікації напрямків управлінської діяльності (функцій) командувача Національної гвардії.

На теперішній час, в науці адміністративного права існує доволі широка палітра наукових поглядів щодо класифікації функцій державного управління, фундаментальною основою яких стали праці основоположників теорії менеджменту.

Деякі уточнення стосовно окресленої проблематики відображені в управлінській концепції Г. Райта, відповідно до якої функції планування, організації, комплектування кадрами, мотивації, контролю мають спільний характер для всіх напрямків управлінської діяльності; вони спрямовані на відображення сутнісних елементів управління будь-якого культурного чи іншого середовища, де вивчаються функції менеджменту [137, с. 47].

Думається, що функції управлінської діяльності командувача НГУ, закріплені у пункті 9 Положення про головний орган військового управління відображають загальний підхід теоретиків науки державного управління, відповідно до якого у загальному вигляді напрямки управлінської діяльності керівника Національної гвардії передбачають здійснення: а) прогнозування;

б) планування; в) організації службової діяльності; г) прийняття управлінських рішень; д) координації та є) контролю.

Функції управлінської діяльності командувача НГУ виступають в якості конкретних напрямків організуючого впливу на специфічні військово-службові відносини, у вигляді прогнозування, планування, регулювання, координації та контролю, спрямованих на досягнення відповідних цілей та завдань нормативно-правового регулювання військово-службових відносин між органами військового управління та оперативно-територіальними об'єднаннями Національної гвардії України.

Більшість учених схилиються до думки щодо інтерпретації наведених вище напрямків адміністрування у якості загальних функцій управління. На думку О.В. Агапової, загальні функції державного управління, до числа яких віднесено прогнозування, планування, організація, регулювання, координація та контроль, присутні майже в будь-якому управлінському процесі та виступають основою функціонування суб'єктів державного управління [138, с. 52]. Не є виключення з цього правила й загальні управлінські функції командувача Національної гвардії, до числа яких, на думку К.О. Протасенка, відносяться наступні напрямки управлінської діяльності:

- організація (визначення організаційних положень, що встановлюють порядок управління в умовах НС, інструкцій, нормативів, вимог, відповідальності та ін.);

- планування (визначення цілей, необхідних для їх досягнення ресурсів, способів, строків, форм і методів контролю за діями НГУ);

- прогнозування (на підставі систематичних досліджень наукове передбачення стану, структури, динаміки і перспектив системи та процесу управління);

- регулювання (через нормативно-правові акти, різні види забезпечення, визначення пріоритетів розвитку та ін.);

- координація (забезпечує узгодження діяльності елементів системи управління);

- контроль (оцінювання ефективності, моніторинг, забезпечення законності та дисципліни) [139, с. 117].

Інші вчені, наприклад, І. Алексєєв та В.Я. Малиновський, схилиються до думки щодо необхідності виокремлення в державному управлінні загальних, спеціальних та допоміжних функцій. Зокрема, до числа загальних функцій вчені відносять державне нормування, державний контроль та аналіз, державне прогнозування та планування, державне стимулювання, державне регулювання та координація. Група спеціальних функцій є найбільш гнучкою, оскільки представлена тими напрямками діяльності, які схильні до частоті змінюваності, в залежності від адміністративно-правового статусу суб'єкта правовідносин. Спеціальні функції включають державне регулювання економіки, державне прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, державний фінансовий контроль. Сама назва допоміжних функцій говорить про те, що вони спрямовані, передовсім на забезпечення потреб загальних та спеціальних функцій, оскільки включають управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансову, юридично-судову функції, а також діловодство, документування, зв'язки з громадськістю [140, с. 201; 141, с. 44].

Аналіз вищенаведених наукових позицій дозволяє констатувати відсутність єдиної класифікації функцій державного управління. Вчені по-різному підходять як до визначення переліку груп управлінських функцій, так і до їхнього змісту. Єдина наукова позиція щодо видів управлінських функцій полягає в наявності загальних та спеціальних функцій державного управління, хоча їх змістовне наповнення також викликає жваві дискусії серед фахівців у галузі адміністративного права та науки державного управління. У той же час, виокремлення допоміжних функцій державного управління, серед яких: управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова, юридично-судова, інформаційна функції, нівелюють значення останніх перед, так би мовити, основними функціями управління, а тому більш доцільним та науково обґрунтованим вважаємо поділ функцій державного управління на управлінські

та неуправлінські. Таким чином, актуалізується питання щодо характеристики загальних управлінських функцій в діяльності керівника НГУ.

Функція прогнозування надає керівникові державного органу важливу й необхідну інформацію щодо майбутнього довгострокового розвитку керованої системи. Інформація, яка отримання якої відбувається за допомогою прогнозування дозволяє виявляти найбільш актуальні проблемні питання службово-бойової діяльності Національної гвардії, які в подальшому вимагатимуть здійснення управлінського впливу.

Практичний вияв функції прогнозування знаходимо у Положенні про головний орган військового управління НГУ, відповідно до якого головний військово-правоохоронний управлінський орган Національної гвардії здійснює:

- аналіз та прогноз 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 [11]. З огляду на вищенаведені правові приписи, цілком влучно висловився Г.А. Гончаренко щодо властивостей функції прогнозування, які допомагають завчасно приймати передбачувані та науково обґрунтовані управлінські рішення [136, с. 27].

Аналіз змісту основних функцій управління дозволяє зробити висновок про те, що підготовка та прийняття управлінського рішення означає, передовсім, практичну роботу суб'єкта управління щодо постановки цілей та завдань, а також розроблення заходів, спрямованих на досягнення поставленого результату. За своїм змістом така діяльність іменується плануванням.

Головний аргумент вищевикладеного твердження полягає в тому, що планування слугує початковим елементом процесу управління, коли з'являється управлінське рішення та фактично розпочинається управлінська діяльність. Крім

того, від якості роботи щодо підготовки управлінських рішень, тобто планування, залежить і якість самих цих рішень, а, отже, зумовлюється успішність всієї управлінської діяльності.

З огляду на те, що планування виступає найважливішою функцією системи управління, його основним структурним елементом, логічним є висновок про те, що планування в управлінській діяльності керівника Національної гвардії виступає в якості центральної ланки всієї системи управління, яка включає: 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. [138, с. 53].

У цьому контексті заслуговують на увагу положення Річної національної програми під егідою Комісії Україна — НАТО на 2021 рік, затвердженої Указом Президента України від 11 травня 2021 року № 189/2021, що виступає системним документом, який містить опис реформ за відповідними напрямками, визначає їх стратегічну мету, цілі, пріоритетні завдання, необхідні для забезпечення ефективної планомірної реалізації закріпленого Конституцією України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору [142].

Зазначена Програма підготовлена відповідно до основних стратегічних документів України, у тому числі Закону України "Про національну безпеку України" [55], Стратегії національної безпеки України [52], Стратегічного оборонного бюлетеню України [143], Програми діяльності Кабінету Міністрів України [144], Цілями сталого розвитку України на період до 2030 року [145].

Так, упродовж 2020-2021 рр., попри обмеження, викликані поширенням пандемії COVID-19, керівництво Національної гвардії продовжило активну співпрацю з країнами-партнерами, а також з міжнародними організаціями,

зокрема Організацією Північноатлантичного договору (НАТО). Зокрема, військовослужбовці Нацгвардії брали участь у заходах Програми Україна-НАТО з професійного розвитку (PDP), Програми НАТО з удосконалення військової освіти (DEEP), Програми Україна-НАТО з розбудови доброчесності (BI), Трастових фондах Україна-НАТО тощо [146]. Думається, що постановка чітких цілей, формування конкретного й ефективного плану є основою успішного розвитку системи управління Національною гвардією. У той же час, навіть за наявності ефективної та налагодженої системи управлінського обліку, планування базується на неповних даних з огляду на те, що деякі аспекти функціонування системи національної безпеки не можуть бути належним чином оцінені (наприклад, політична обстановка в країні, соціально-економічні ризики, наявність реальних військових загроз тощо).

Регулювання як функція державного управління у Національній гвардії виступає в якості передумови для здійснення як загального, так і безпосереднього військового керівництва. Багатозначність регулювання проявляється в тому, що останнє може виступати як у якості функції державного управління, так і проявлятися у вигляді прямого й опосередкованого методу адміністративного впливу на об'єкти адміністративних правовідносин. Органи державного управління регулюють діяльність керованих об'єктів: встановлюють загальні правила поведінки, приймають конкретні управлінські рішення та пов'язані з реалізацією ними прав і обов'язків і т.п.

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 [138, с. 54].

Функція координації відноситься до числа загальних управлінських функцій командувача НГУ, спрямованої на забезпечення нормального та ефективного функціонування усіх структурних підрозділів Національної гвардії, а також на дієву взаємодію останньої з військовими та правоохоронними органами.

Координаційна діяльність командувача НГУ передбачає існування специфічних координаційних зв'язків і відносин, що, в свою чергу, має наслідком відповідні організаційно-інституційні форми співпраці, засновані на компетенції відповідних органів і посадових осіб.

Зокрема, Головний орган військового управління НГУ, відповідно до Положення про нього, організовує та здійснює в установленому порядку координацію діяльності сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення масових заворушень (підпункт 24 пункту 4); організовує у взаємодії з органами Національної поліції України вивчення та добір призовників у Національну гвардію України, їх розподіл і відправлення до територіальних управлінь НГУ, з'єднань, військових частин (підрозділів), навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ Національної гвардії України (підпункт 12 пункту 4); взаємодіє в установленому порядку з Управлінням державної охорони України, іншими правоохоронними органами, Збройними Силами України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також з адміністрацією і режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням (пункт 7) [12].

Аналогічна норма щодо необхідності здійснення службової діяльності НГУ у взаємодії з іншими військовими та правоохоронними органами, місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадськими об'єднаннями та громадянами, закріплена у частині 5 статті 2 Закону України «Про Національну гвардію України» [27].

Виходячи із змісту вищевказаних нормативно-правових актів, координація розглядається у якості певного зв'язку між окремими суб'єктами управлінської діяльності, з метою забезпечення уніфікованості їх дій, характер яких багато в чому зумовлений наявністю або відсутністю організаційної підпорядкованості між суб'єктами державного управління, в процесі їхньої взаємодії.

Дійсно, на теперішній час співвідношення правових категорій «координація» та «взаємодія» становить безсумнівний дослідницький інтерес, оскільки інколи можна побачити реальну підміну вищевказаних понять. Думається, що координація має ширше змістовне наповнення, оскільки її цільове призначення поширюється не тільки на дії суб'єктів управлінської діяльності, що характерно для взаємодії, але й на їх цільові установки. Відтак, координація, поряд із прогнозуванням, плануванням, регулюванням та контролем, відноситься до числа найважливіших управлінських функцій, яка дозволяє правильно оцінити та узгодити дії різноманітних суб'єктів управлінської діяльності з метою досягнення бажаного результату.

Раніше нами було розглянуто функцію контролю в службовій діяльності Національної гвардії, коли НГУ виступала в якості об'єкту президентського контролю. Автором зроблено важливий висновок про те, що президентський контроль за діяльністю Національної гвардії - це не тільки обов'язкова функція, елемент, механізм управління, засіб зворотного зв'язку, але й закономірний і невід'ємний атрибут державної влади, тобто законна, обов'язкова і затребувана суспільством і державою діяльність спеціально утворених служб і підрозділів апарату Президента України, уповноважених здійснювати контроль за діяльністю Національної гвардії, на основі відповідних нормативних правових актів.

Значення контролю в управлінській діяльності командувача НГУ має вирішальне значення, адже контроль дозволяє з'ясувати відповідність виконаної роботи цілям та завданням, які ставляться очільником НГУ перед підлеглими [15, с. 21]. За влучним твердженням В.М. Гаращука, 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 [147, с. 36].

Контроль в управлінській діяльності командувача Національної гвардії, як елемент його адміністративно-правового статусу, має нормативно-правове закріплення. Відповідно до Положення про головний орган військового управління, командувач НГУ спрямовує і контролює здійснення заходів щодо підготовки Національної гвардії України, підтримання її у постійній бойовій та мобілізаційній готовності, комплектування її особовим складом, прийняття громадян України на військову службу до Національної гвардії України, визначення потреб і ресурсів, необхідних для виконання покладених на Національну гвардію України завдань (підпункт 3 пункту 9); організовує забезпечення виконання та контролю за дотриманням законодавства з питань проходження громадянами служби у військовому резерві Національної гвардії України (підпункт 15 пункту 9); організовує і контролює виконання виданих командувачем НГУ актів управління (пункт 10) [12]. Думається, що останній пункт потребує уточнення, оскільки, на нашу думку функція контролю за виконанням документів в управлінській діяльності командувача НГУ повинна мати більш широкий всеохоплюючий характер та розповсюджуватися не тільки на управлінські акти, видані командувачем Національної гвардії, але й на всі нормативно-правові акти, які стосуються службової діяльності Національної гвардії України.

У цьому контексті слід звернути увагу на підпункт 4 пункту 11 Положення про Національну поліцію, відповідно до якого Голова Національної поліції організовує та контролює виконання Національною поліцією та її територіальними органами Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, що належать до сфери діяльності Національної поліції [148]. Вказана норма свідчить про те, що функція контролю в управлінській діяльності Голови Національної поліції має всеохоплюючий характер та розповсюджується на всі нормативно-правові акти, які стосуються сфери діяльності Національної поліції.

Уявляється, що аналогічним чином має бути розкрита й контрольна функція за виконанням документів в управлінській діяльності командувача НГУ, тим більше, що до цього також зобов'язують положення Наказу МВС України 23.04.2012 № 350 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України», відповідно до якого Головним управлінням Національної гвардії України здійснюється контроль за якістю та строками виконання підпорядкованими підрозділами Національної гвардії України документів відповідно до компетенції та покладених на них завдань [149], з метою дотримання виконавської дисципліни, під якою розуміється неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів внутрішніх справ функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо [149], тобто всього комплексу нормативно-правових та управлінських актів.

Таким чином, контроль як функція державного управління в управлінській діяльності командувача НГУ відіграє важливу роль у зміцненні дисципліни та законності в організації службової діяльності Національної гвардії України. Іншими словами, контроль як функція державного управління проявляється у підтриманні режиму законності, громадської безпеки і правопорядку, що передбачає реалізацію компетентного спостереження за виконанням поставлених перед державними органами завдань і суворій відповідності приписам законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, забезпеченням прав і свобод громадян.

2.2. Повноваження командувача Національної гвардії України як основа його адміністративної правосуб'єктності

Забезпечення національної безпеки вимагає комплексного залучення усіх інститутів громадянського суспільства до протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам. Однак, лідируюча роль у сфері забезпечення державної безпеки та

правопорядку належить військово-правоохоронним органам, особливе місце серед яких посідає Національна гвардія України.

Ефективність використання військ Національної гвардії для виконання військових та правоохоронних функцій безпосередньо залежить від грамотного та науково обґрунтованого адміністрування її структурними елементами, а це, своєю чергою, вимагає від командувача НГУ комплексного використання всієї сукупності наданих йому законних повноважень у сфері управління військами та з'єднаннями Національної гвардії.

Словосполучення «законні повноваження» використано нами не випадково, оскільки тільки закріплені у законодавчих та підзаконних актах права і обов'язки командувача НГУ виступають в ролі основного законного елементу його адміністративно-правового статусу та можуть бути підставою для реалізації адміністративної правосуб'єктності. Так, відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [58].

Разом з цим, на переконання М. Федорчука, існуюча система військових формувань і правоохоронних органів не повною мірою відповідає новим суспільним відносинам, що склалися в Україні, а отже, не забезпечує належного стану боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, громадської безпеки [150, с. 258]. Погоджуючись із висловленим твердженням, слід підкреслити, що не в останню чергу організаційна неузгодженість, а подекуди й правова невирішеність адміністративно-правового статусу Національної гвардії та її посадових осіб склалася в результаті недостатньої регламентації повноважень найвищого командування НГУ.

У загальному вигляді повноваження командувача Національної гвардії визначені пунктом 9 Положення про головний орган військового управління та представляють собою сукупність прав та обов'язків першого керівника НГУ щодо управління військами Національної гвардії. Однак, більш прискіпливий аналіз повноважень очільника НГУ дозволяє дійти висновку про фактичну

відсутність будь-якої межі між суб'єктивним правом командувача щодо прийняття управлінського рішення та його юридичним обов'язком.

Іншими словами, постає запитання: що є суб'єктивним правом командувача НГУ, і які напрямки його управлінської діяльності відносяться до його юридичних обов'язків? Наприклад, чи відноситься присвоєння чергових військових звань військовослужбовцям Нацгвардії до суб'єктивних прав командувача НГУ, або є його обов'язком? Аналогічні запитання виникають також під час з'ясування повноважень командувача Національної гвардії в контексті призначення на посади керівників структурних підрозділів головного органу військового управління НГУ, територіальних управлінь НГУ та вищих військових навчальних закладів Національної гвардії України, або ж під час призначення на посади командирів військових частин та їх звільнення і т.д.

Таким чином, актуалізується питання щодо теоретичного осмислення наукової проблеми, пов'язаної із з'ясуванням сутності повноважень командувача Національної гвардії України, як складового елементу його адміністративно-правового статусу.

Аналіз довідкової літератури свідчить про те, що категорія «повноваження» розкривається через сукупність прав на здійснення посадовими особами, наділеними сукупністю прав та обов'язків, нормативно визначених управлінських дій. «Повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [69, с. 1000]». Слід підкреслити, що розуміння повноважень у якості сукупності прав та обов'язків міститься у багатьох наукових джерелах у галузі адміністрування та менеджменту. Однак, для літературних джерел правової направленості такий підхід виявляється надто вузьким, оскільки вимагає більш широкого підходу до визначення повноважень у якості сукупності правових можливостей органів державної влади та їх посадових осіб чинити вплив на суспільні відносини, з метою їх упорядкування та розвитку.

За такого широкого підходу окремі вчені ототожнюють повноваження органу державної влади із його компетенцією, яка асоціюється багатьма вченими

із центральним [151, с. 9], головним, базовим [152, с. 247; 153, с. 157, 162] елементом правового (загалом) та адміністративно-правового статусу владних суб'єктів.

Термін «компетенція» використовується як в публічному праві (наприклад компетенція держави, компетенція органу державної влади, компетенція органу місцевого самоврядування, компетенція оперативного штабу), так і в приватному праві (наприклад компетенція загальних зборів товариства з обмеженою відповідальністю, компетенція органів управління громадських об'єднань і т.д.). Використання зазначеного терміну пов'язане, як правило, з регламентацією управлінської діяльності. Такий підхід є традиційним: поняття компетенції використовується для позначення обсягу питань, що вирішуються тією чи іншою управлінською структурою, з урахуванням мети діяльності органу державної влади, його завдань і функцій.

Слід підкреслити, що віднесення мети, завдань та функцій управлінської діяльності до змісту компетенції підтримується багатьма вченими у галузі адміністративного та інших суміжних галузей права. Зокрема, Н. Г. Плахотнюк вказує, що компетенція органу держави включає в себе сукупність предмету його відання і повноважень по відношенню до цих предметів відання [154, с. 17].

Ю.С. Шемшученко визначає компетенцію як сукупність встановлених в офіційно-юридичній або неюридичній формі прав та обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їхнє виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [155, с. 196]. Аналогічне судження щодо сутності компетенції як закріпленої законом (або іншим нормативно-правовим актом) сукупності його владних повноважень (прав та обов'язків), юридичної відповідальності та предмету відання, висловлює О.Ф. Скакун та звертає увагу на те, що юридична відповідальність поряд з повноваженнями є елементом спеціального правового статусу державного службовця [4, с. 394]. Не дивлячись на розгалуженість наукових позицій щодо сутності компетенції, спостерігається відсутність

загальновизнаної позиції вчених стосовно її структури та змістовного наповнення. Як правило, вчені розглядають компетенцію у широкому та вузькому значенні, але чи не єдиною беззаперечною складовою компетенції є повноваження.

Одні фахівці обмежують ними зміст компетенції, ототожнюючи поняття, інші ж додатково доповнюють ще: предмети відання; права і обов'язки; відповідальність та предмети відання; функції; предмети відання, завдання, права і обов'язки; функції, цілі та завдання; задачі, функції тощо [153, с. 155-156].

О.П. Хамходера цілком обґрунтовано зауважує, про існування двох самостійних блоків в структурі адміністративно-правового статусу. І якщо цілі, функції та завдання виступають в якості загальних елементів правового положення державного органу, то повноваження мають спеціальну спрямованість у вигляді суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які закріплюють чіткий спосіб поведінки органу державної влади або посадової особи. Проте, під час дослідження компетенції окремого суб'єкта (без звернення до «статусу» як категорії вищого рівня) вчені все одно виявляють функції та завдання. Необхідність оперувати пізнаними явищами змушує включати їх до змісту опрацьовуваного поняття компетенції. Подібне має всі підстави для критики, але чудово ілюструє значимість компетенції, її зв'язок з іншими складовими правового статусу [156, с. 136]. Однак, не применшуючи значення мети, завдань та функцій, як складових елементів адміністративно-правового статусу державного органу (посадової особи), беззаперечним є одна загальноприйнята у науковому середовищі гіпотеза щодо визнання повноважень у якості центрального елементу компетенції.

Таким чином, доходимо висновку, що повноваження являють собою сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, наданих органу державної влади для реалізації управлінських функцій. Проте, чи можемо ми однозначно стверджувати, що всі без винятку права державного органу (посадової особи) виступають у якості його повноважень, та чи буде юридично

обґрунтованим твердження про змістовне наповнення сукупності прав і обов'язків у вигляді набору розрізнених моделей дозволеної та необхідної поведінки? Вирішення зазначеного наукового завдання, напевно, й дозволить нам відповісти на запитання про причину відсутності розмежування повноважень командувача Національної гвардії, визначених у Положенні про головний орган військового управління, на його суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

У продовження розпочатої нами дискусії, наведемо декілька наукових позицій, за допомогою яких можна з упевненістю констатувати, що одна правомочність може одночасно мати риси як суб'єктивних прав, так і юридичних обов'язків суб'єкта державного управління, тобто бути своєрідним право-обов'язком. Так, Н. Лебідь влучно зауважує, що повноваження являється правом на певні заходи у взаємовідносинах із фізичними чи юридичними особами, яке при наявності достатніх підстав повинне бути реалізоване, оскільки його належне втілення – обов'язок перед суспільством і державою. Цілком зрозуміло, чому інколи його асоціюють лише з обов'язками [157, с. 227].

Варто погодитись з тією думкою, зазначає С.С. Шоптенко, що права органу виконавчої влади (можливості виконання покладених на нього функцій) збігаються з обов'язками (необхідністю стосовно держави) та формують єдину правову категорію повноважень [122, с. 130].

Помилково було б відносити до повноважень посадової особи, твердить О.П. Хамходера, такі права, як авторські, права сторін у судовому процесі, права споживачів, адже вони не викликають ніяких зобов'язань перед іншими суб'єктами щодо якісного здійснення наданих правомочностей. «Лише коли диспозитивність вчинення дії обмежена зобов'язанням перед іншим суб'єктом якісно здійснювати надані правомочності, маємо «повноваження» [156, с. 139]. Думається, що вказаний висновок виглядає цілком обґрунтованим, адже знаходить своє законодавче підтвердження.

Зокрема, стаття 268 КУпАП визначає права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, до числа яких відноситься: право

знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [97]. Разом з цим, реалізація вищевказаних суб'єктивних прав особи не викликає у особи, яка притягається до адміністративної відповідальності юридичного обов'язку, тобто не зобов'язує цю особу вчиняти певні дії, спрямовані на забезпечення реалізації вищевказаних прав.

Однак, одночасно, ці ж самі варіанти поведінки можуть іменуватися «повноваженнями» у відношенні адвоката чи іншого фахівця в галузі права (див. ч. 4 ст. 270, ч. 2 і 4 ст. 271 КУпАП), оскільки свобода його процедурних діянь зв'язана обов'язком вживати всіх необхідних мір для захисту інтересів довірителя та узгоджується із отримуваними дорученнями [97]. Таким чином, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які складають зміст повноважень посадової особи чи органу державної влади можна ототожнювати із правами суб'єктів адміністративно-правових відносин лише у семантичному значенні. Їхнє правове та юридичне наповнення відрізняється владним, адміністративно-розпорядчим характером.

Відтак, характеризуючи повноваження командувача НГУ, ми виходимо з того, що вони мають владний характер. Сутність влади, за влучним твердженням Ю.М. Ільницької, полягає у підкоренні одного суб'єкта іншому або одних суб'єктів іншим суб'єктам, а командування виступає в ролі універсального і всезагального організаційного принципу влади [158, с. 329]. Висновок щодо «владності» як характерної риси, властивої для повноважень органів державної влади та їх посадових осіб міститься також і в інших наукових джерелах.

Зокрема, Т.В. Голобородько підкреслює, що суб'єктами публічного управління та адміністрування у сфері обліку і оподаткування є носії владних повноважень та виконавці функцій публічного управління, які через

відповідальну діяльну участь, закріплену на законодавчому рівні реалізують політику у сфері обліку і оподаткування [159, с. 75]. Висловлене твердження дозволяє зробити важливий висновок про те, що характерними ознаками «владності» повноважень суб'єкта державного управління виступають: а) реалізація функцій державного управління; б) законодавче закріплення владних повноважень; в) націлення владних повноважень на здійснення державної політики у конкретно визначеній сфері суспільних відносин.

Думається, що в більш широкому розумінні владне повноваження суб'єкта державного управління можна визначити, як закріплену в нормативно-правових актах вимогу органу державної влади (посадової особи), спрямовану на реалізацію фізичними та юридичними особами суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Таким чином, спробуємо окреслити характерні ознаки державно-владних повноважень командувача НГУ, а саме: а) здійснення специфічних, військових та правоохоронних, управлінських функцій; б) наділення правом прийняття обов'язкових для виконання правових приписів, як нормативного, так й індивідуального характеру; в) спрямування реалізації владних повноважень на здійснення державної політики у сфері забезпечення національної безпеки; г) забезпечення владного повноваження законом; д) можливість застосування командувачем НГУ заходів переконання та примусу, з метою забезпечення виконання правових приписів.

Як було зазначено вище, у загальному вигляді владні повноваження командуючого Національною гвардією визначені в Положенні про головний орган військового управління. Однак, їх подальша деталізація знаходить вияв, в залежності від конкретних напрямків військово-правоохоронного управління структурними підрозділами апарату Головного управління НГУ. Тому вважаємо за доцільне більш докладно зупинитися на окремих напрямках реалізації повноважень командування Національної гвардії України.

З цією метою слід звернути увагу на сфери відповідальності заступників командувача НГУ, повноваження яких розподілені відповідно до структури Головного управління НГУ. Зокрема:

- перший заступник командувача НГУ одночасно виконує обов'язки начальника штабу Національної гвардії та здійснює безпосереднє військове керівництво наступними структурними підрозділами апарату Головного управління: Департамент планування застосування; оперативне управління; управління командування пунктів; відділ розвідки; відділ планування застосування підрозділів спеціального призначення; відділ планування застосування підрозділів артилерії та ППО; відділ оперативного забезпечення; Управління зв'язку та інформатизації; організаційно-штатний відділ; відділ служби військ; відділ стратегічного та середньострокового планування та сумісності з військовими структурами НАТО; служба пожежної безпеки.

- заступник командувача НГУ здійснює військове керівництво Департаментом професійної підготовки, до складу якого входить: управління планування, оцінювання та сертифікації; управління підготовки військ; відділ підготовки у військових навчальних закладах; відділ фізичної підготовки; служба координації підготовки снайперів; служба координації підготовки екіпажів важкої техніки.

- заступник командувача НГУ (зі служби) опікується діяльністю Департаменту служби, до складу якого входить: управління з громадської безпеки; управління з конвоювання та охорони; управління з охорони важливих державних об'єктів; кінологічна служба.

- заступник командувача НГУ (по роботі з особовим складом) здійснює військове керівництво діяльністю Департаменту персоналу, який включає: управління кадрової роботи; управління по роботі з особовим складом; військово-медичне управління; відділ психологічного забезпечення та службу охорони праці.

- заступник командувача НГУ з тилу – начальник логістики здійснює військове керівництво діяльністю Департаменту логістики, до складу якого

входить: управління розквартирування та капітального будівництва; управління озброєння та техніки; управління паливного забезпечення; відділ організаційно-планової роботи.

Окрема група структурних підрозділів апарату Головного управління знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні командувача НГУ, що свідчить про їх виключну важливість в управлінській діяльності очільника Національної гвардії. Йдеться, зокрема, про Департамент персонального штабу, який включає: управління організаційно-апаратної роботи; управління міжнародного співробітництва; управління авіації; відділ внутрішнього аудиту; службу державного нагляду та службу організації та контролю публічних закупівель (Додаток А).

Але перш ніж з'ясувати причину ключової ролі Департаменту персонального штабу в управлінській діяльності командувача НГУ, передовсім слід розкрити значення штабних підрозділів в діяльності військово-правоохоронних органів та проаналізувати їх повноваження.

Штаб, як структурний підрозділ воєнізованого формування має давню історію та походить від дореволюційних часів, коли штаб-офіцерські чини в «Табелі про ранги» прямували відразу за генеральськими [160, с. 17].

На думку С.В. Петкова, важливе значення для практичної реалізації управлінських функцій керівника державного органу полягає в тому, що за допомогою роботи штабу відбувається двосторонній обмін інформацією від керівника до підлеглих та у зворотному напрямку [161, с. 271]. Виходячи з наведеного твердження, можна зробити висновок, що штаб являє собою зв'язуючи ланцюг між керівником та підлеглими, який допомагає керівникові організовувати процес управління.

На підтвердження цього висновку висловлюється О.Д. Чернявський, коли зазначає, що штаб — це група людей, які користуються владою, інформацією та часом, яких може не вистачати начальнику; це відомий помічник, деяке підкріплення та розширення особи начальника, яке повинне полегшити йому виконання покладених на нього обов'язків [162, с. 75].

На переконання О.М. Соловея, штаби, виконуючи роль координаційної ланки діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, здійснюють: нормативне забезпечення аналітичної роботи; визначають пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами; корегують наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем інформаційних підрозділів, контролюють їх ефективність; здійснюють аналітичне забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень, розробляють рекомендації щодо його вдосконалення [163, с. 10].

Будучи мозком організації, діяльність штабу спрямована на вироблення стратегії управлінської діяльності керівника державного органу, а також на вирішення питань організаційного характеру, аналіз результатів роботи, облік і контроль, інструктування окремих служб та координацію службової діяльності. [160, с. 17]. Штаб являє собою структурний підрозділ організації, основною метою якого є допомога керівникові у реалізації напрямків його управлінської діяльності.

Отже, аналіз вищевказаних наукових суджень дозволяє констатувати, що вчені, загалом, притримуються єдиної позиції щодо вирішального значення штабів в управлінській діяльності керівника військово-правоохоронного органу, з огляду на наявність у них організаційних, аналітичних та контрольних повноважень. Штабна функція виступає в ролі одного з центральних елементів управлінської діяльності й покликана забезпечити її належну реалізацію. Саме тому, на наш погляд, в адміністративно-правовій науці вивчення штабної функції має надважливе значення й посідає одне з головних місць у державному управлінні.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері функціонування штабних підрозділів також дозволяє констатувати їх центральну роль в структурі та організації управління органом державної влади, адже відповідно до основних принципів щодо організації системи управління, викладених у Стратегічному

оборонному бюлетені, штаб надає підтримку командувачу (командиру) в управлінні підпорядкованими силами і засобами, здійснює планування всебічного забезпечення та контроль виконання поставлених завдань [143].

Головним органом військового управління у Збройних Силах України є Генеральний штаб Збройних Сил України, діяльність якого спрямовано на планування оборони держави, стратегічне планування застосування Збройних Сил України та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координацію і контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України [127]. За допомогою реалізації повноважень, покладених на Генеральний штаб ЗСУ, останній забезпечує реалізацію завдань у сфері оборони країни, зокрема:

1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, оборонному плануванні заходів щодо розвитку Збройних Сил;

2) здійснення планування оборони держави у межах визначених повноважень, координація та контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими складовими сил оборони;

3) стратегічне планування застосування Збройних Сил, інших складових сил оборони;

4) організація підготовки Збройних Сил до виконання покладених на них завдань, координація і контроль підготовки інших складових сил оборони до виконання завдань з питань оборони держави;

5) планування заходів, спрямованих на розвиток, технічне оснащення, всебічне забезпечення та підтримання спроможностей Збройних Сил, здійснення контролю за станом готовності до виконання завдань з оборони держави Збройних Сил та інших складових сил оборони, які сплановані до передачі в підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України [127].

У державах – членах НАТО базову основу організації військового управління армій становить Об'єднаний штаб (Joint staff). Але адміністративні та оперативні стандарти НАТО можуть застосовуватись лише для структур Об'єднаного штабу, а не інших штабів [164, с. 50].

Крім того, низка нормативно-правових актів МВС України визначає повноваження та основні напрямки організаційно-аналітичної роботи в органах та підрозділах Міністерства внутрішніх справ [165-168]. Із змісту вищевказаних правових приписів уявляється, що організація, планування, контроль та координація службової діяльності органів та підрозділів системи МВС України набувають дедалі більшого значення в управлінській діяльності керівників цих органів, передовсім для визначення ефективності їх діяльності у процесі забезпечення законності, дотримання прав і свобод громадян, протидії злочинності тощо.

Також слід звернути увагу на зміст повноважень начальника УОАЗОР, визначених Типовим положенням про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві [169], в частині їх обсягу та напрямків управлінського впливу.

Так, за результатами аналізу прав та обов'язків начальника УОАЗОР, визначених розділом 5 вищевказаного Типового положення можна зробити висновок про їх комплексний, всеохоплюючий характер. Іншими словами, напрямки управлінської діяльності начальника УОАЗОР передбачають реалізацію повноважень, спрямованих на: а) здійснення контролю та нагляду за станом службової діяльності в підпорядкованих підрозділах поліції; б) реалізацію представницьких функцій начальника ГУНП в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; в) координацію дій органів поліції під час виконання комплексних завдань щодо підвищення рівня публічної безпеки і порядку та протидії злочинності; г) здійснення організаційних заходів щодо підготовки узагальненої інформації для апарату Національної поліції України, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування; питань,

що вносяться на розгляд колегії і нарад керівництва Національної поліції України, ГУ; поточних і перспективних планів роботи Національної поліції України та ГУ; аналітичних та інформаційно-довідкових матеріалів [169]. Тобто, загальний обсяг повноважень начальника УОАЗОР має комплексний характер та включає: а) організаційно-службові повноваження внутрішнього та зовнішнього спрямування; б) контрольно-наглядові повноваження; в) представницькі повноваження; г) координаційні повноваження.

У той же час, повертаючись до аналізу структури Головного управління Національної гвардії, можна дійти висновку, що штабні повноваження фактично розподілені між двома структурними підрозділами апарату Головного управління, такими як Департамент планування застосування та Департамент персонального штабу. Причому, Департамент планування застосування уособив зовнішньоорганізаційні повноваження, спрямовані на здійснення оперативного управління військами та з'єднаннями Національної гвардії. Разом з цим, діяльність Департаменту персонального штабу зосереджена виключно на реалізації внутрішньоорганізаційних повноважень, шляхом забезпечення організаційно-апаратної роботи.

Вищевикладене дозволяє зробити важливий висновок про те, що а) подвійна структура штабу Головного управління НГУ виступає в ролі його специфічної риси; б) розподілення штабних повноважень між підрозділами Головного управління НГУ має похідний характер від специфіки організаційної структури НГУ. Хоча деякі вчені, не погоджуючись з таким висновком, розглядають штаб виключно у контексті структурного підрозділу апарату Головного управління НГУ, наділеного повноваженнями щодо реалізації зовнішньоорганізаційної управлінської функції. Штаб Головного управління, на думку О.В. Агапової, – 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 [138, с. 124]. Цілком очевидно, що в даному випадку вчена мала на увазі структурний підрозділ апарату Головного управління НГУ (штаб), що знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні першого заступника командувача НГУ, у той час як Департамент персонального штабу залишився поза її увагою.

Таким чином оптимальна та збалансована організаційна структура Головного управління НГУ безпосередньо впливає на ефективність реалізації повноважень командувача НГУ та прийняття ним дієвих та своєчасних управлінських рішень.

У зв'язку з цим постає питання про доцільність та обґрунтованість функціонування в структурі апарату ГУ НГУ двох штабів, повноваження яких спрямовані на реалізацію командувачем НГУ зовнішньо- та внутрішньоорганізаційних управлінських повноважень. Уявляється, що вирішення зазначеного питання полягає у проведенні в апараті Головного управління НГУ організаційно-штатних змін, спрямованих на об'єднання повноважень штабів в службовій діяльності одного структурного підрозділу з прямим підпорядкуванням командувачу Національної гвардії.

Вважаємо, що вказані зміни повністю відповідатимуть Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року, в частині удосконалення структури і складу головного органу військового управління Національної гвардії, наближення його організаційно-штатної структури до організаційно-штатної структури органів військового управління інших складових сектору безпеки і оборони та аналогічних органів військового управління відповідних військових формувань держав - членів НАТО та ЄС [133].

Зокрема, до структури штабів або командувань, що підпорядковані Верховному головнокомандувачу Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі та відповідають головним чином за сили реагування, належать:

- штаб авіації сил реагування (RF(A)S): Калькар, Німеччина;
- сили раннього повітряного попередження НАТО (NAEWF): Гайленкірхен, Німеччина;

- корпус швидкого реагування командування ОЗС НАТО в Європі (ARRC): Райндален, Німеччина;
- багатонаціональна дивізія (Центр) (MND(C)): Райндален, Німеччина;
- багатонаціональна дивізія (Південь) (MND(S)): (ще не введена в дію, місцезнаходження ще не визначено);
- військово-морські сили постійного базування в Середземномор'ї (STANAVFORMED);
- сухопутні мобільні сили командування ОЗС НАТО в Європі (AMF(L)): Хайдельберг, Німеччина;
- сили мінної протидії на Півночі (MCMFORNORTH);
- сили мінної протидії в Середземномор'ї (MCMFORMED) [170, с. 273].

Отже, штаб Об'єднаних сил НАТО в Європі має надзвичайно важливу роль, оскільки формується навколо серцевини, або “ядра” відібраних “материнських” штабів командної структури. Вони, в разі необхідності виконання вимог конкретних місій, підсилюються елементами з інших штабів НАТО та з країн - членів Альянсу і партнерів на модульній основі.

Таким чином, аналіз організації управління та реалізації управлінських повноважень Головнокомандувача Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі дозволяє дійти висновку про те, що повноваження штабу передовсім пов'язані з реалізацією зовнішньоуправлінської функції щодо оперативного реагування на різноманітні загрози національній безпеці країн-членів НАТО. У той же час, поняття персонального штабу Головнокомандувача Об'єднаних сил НАТО в Європі в керівних документах вищевказаної міжнародної організації наразі відсутнє [170].

Більше того, відсутнє поняття персонального штабу командувача НГУ і в національному законодавстві щодо врегулювання діяльності Національної гвардії. На цій підставі пропонуємо авторське розуміння персонального штабу командувача НГУ в якості структурного підрозділу апарату Головного управління Національної гвардії України, призначеного для забезпечення

реалізації повноважень командувача НГУ щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління, а також територіальних підрозділів Національної гвардії, підготовки комплексних управлінських рішень на основі збору, узагальнення й аналізу інформації, контролю та перевірки їх виконання, забезпечення участі в роботі взаємодіючих і вищих колегіальних органів державної влади, а також для вирішення інших питань оперативно-службової діяльності Головного управління Національної гвардії України.

Повноваження командувача НГУ виступають головним елементом його адміністративно-правового статусу та центральним ланцюгом управлінської конструкції «структура державного органу – повноваження керівника – управлінське рішення», відповідно до якої законні та організаційно обґрунтовані повноваження командувача НГУ та його заступників виступають результатом збалансованої й оптимальної структури Національної гвардії та чинять безпосередній вплив на якість та оперативність прийняття управлінських рішень, організація підготовки та виконання яких знаходиться у компетенції Департаменту персонального штабу Головного управління НГУ.

2.3. Юридична відповідальність як гарантія забезпечення законності в діяльності командувача Національної гвардії України

Однією з найважливіших умов нормального функціонування системи органів державної влади, дотримання прав людини в державному управлінні та розвитку демократії слугує забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах соціально-економічного та політичного життя країни. Разом з цим, вимога щодо неухильного дотримання законності та дисципліни у військово-правоохоронній сфері набуває особливого значення, з огляду на першорядне значення військових та правоохоронних органів держави у забезпеченні національної безпеки та оборони країни.

Цілі й завдання реформування військово-правоохоронного сектору визначають, з одного боку, підвищені вимоги до гарантування безпеки систем озброєння, військової і спеціальної техніки та іншого військового майна, як

матеріальної основи боєздатності і боєготовності військ Національної гвардії, а з іншого - невідкладне вирішення правових питань комплектування НГУ, причому переважно на контрактній основі, і створення дієвого механізму соціального і правового захисту військовослужбовців Нацгвардії.

Тим часом, кримінальна обстановка серед військовослужбовців НГУ, як і раніше, залишається досить складною. Зокрема, спостерігається високий рівень кримінальних правопорушень, пов'язаних із перевищенням посадових повноважень, і частіше всього - із застосуванням командуванням Національної гвардії насильницьких дій по відношенню до підлеглих. Збільшуються показники злочинності, спрямованої проти порядку проходження військової служби, зберігається високий рівень порушень статутних взаємовідносин між військовослужбовцями НГУ за відсутності між ними відносин підлеглості.

Продовжують мати масовий характер порушення посадовими особами органів військового управління Національної гвардії вимог законів України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» та «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», а також орендного, земельного та житлового законодавства. Однак, особливого занепокоєння викликає зростання кількості корупційних правопорушень серед командування НГУ. Службою запобігання і виявлення корупції відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи апарату командувача Національної гвардії України у 2020 році вивчено питання щодо вчинення військовослужбовцями НГУ корупційних правопорушень протягом 2017 – 2019 років. За вказаний період правоохоронними органами внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про 61 кримінальне корупційне правопорушення, до вчинення яких причетні військовослужбовці та працівники НГУ. На цей час засуджено 10 осіб, з яких 4 військовослужбовця старшого офіцерського складу [103].

Однією з основних причин невтішної ситуації із станом дисципліни та законності у військах Національної гвардії є відсутність з боку командування та виховних органів чіткої й налагодженої системи роботи з профілактики правопорушень. При цьому, цілком очевидно, що дієвість профілактичних

заходів обумовлюється ефективністю механізму юридичної відповідальності керівництва НГУ, яка, своєю чергою, визначається станом законодавчого забезпечення різних видів юридичної відповідальності.

Отже, протидія кримінальним та іншим видам правопорушень серед військовослужбовців забезпечується різноманітними заходами, основне місце серед яких посідають заходи юридичної відповідальності, особливості якої в управлінській діяльності командувача Національної гвардії обумовлюють проведення глибокого наукового аналізу.

Але перш ніж звернутися до вищевказаної наукової проблеми, спробуємо з'ясувати розуміння більш об'ємного всеохоплюючого правового явища, такого як «юридична відповідальність».

Термін «відповідальність» має міждисциплінарний характер та використовується у якості предмету дослідження фахівцями у галузі філософії, соціології, державного управління та права. Зокрема, у соціології термін «відповідальність» як правило використовується у поєднанні із прикметником «соціальна», розуміння якого асоціюється із мірою відповідальності дій соціальних суб'єктів (особистостей, соціальних груп, держави) взаємним вимогам, діючим правовим та іншим суспільним нормам, загальним інтересам [171, с. 81].

Думається, що в соціально-філософському сенсі відповідальність являє собою готовність та здатність суб'єкта відповідати за результати своєї діяльності, його оціночне ставлення до власних дій або бездіяльності на предмет відповідності їх прийнятим в суспільстві стандартам поведінки, ідеалам, ціннісним орієнтирам через систему оцінки (негативної, позитивної). Категорія відповідальності складається з об'єктивного і суб'єктивного елементів, перший з яких виражає формальні вимоги, а другий – цілі, цінності, мотиви, вибір та оцінку. Отже, в соціально-філософському розумінні на перший план виходять дослідження суб'єктивної та позитивної складових, оскільки для суспільства і держави ефективніше змінити установки суб'єкта, домогтися усвідомлення ним необхідності здійснення соціально-корисних дій, а не використовувати відповідальність як покарання.

Однак, не зважаючи на поліваріативність поглядів на сутність та значення відповідальності у соціально-політичному та економічному житті країни, її головне призначення пов'язано із застосуванням до суб'єктів правових відносин юридичного примусу у вигляді санкцій. Тому першорядне значення відповідальності розкривається у юридичній площині. Відповідальність, - переконана Н.О. Цюприк, - є більше правовою категорією, покликаною, перш за все, забезпечувати виконання приписів норм права за допомогою юридичних механізмів реалізації обов'язкових правил поведінки. Ці механізми стосуються, крім впливу на свідомість конкретної людини, також і примусу, який застосовується з боку держави за вчинення певних правопорушень або їх попередження чи припинення [172, с. 37]. Із змісту вищевказаного твердження стає зрозумілим, що юридична відповідальність характеризується наявністю правоохоронних відносин між державою та особою, з можливістю застосування до винних осіб юридичних санкцій. Іншими словами окрема група вчених під час характеристики юридичної відповідальності застосовують вузький підхід, пов'язуючи останню із покаранням.

У деяких публікаціях феномен позитивної юридичної відповідальності здобув назву «добровільної відповідальності», коли кожен суб'єкт адміністративно-правових відносин перебуває в психологічному зв'язку з процесом державного управління. Тут проявляються воля, свідомість, переконання особи, які й визначають її певну поведінку, і саме вони, а не примус, регулюють конкретні вчинки суб'єктів управління [172, с. 37]. Однак, на нашу думку, саме державний обов'язок у вигляді нормативно-правових приписів та можливість застосування примусу за їх невиконання стають основними ознаками юридичної відповідальності.

Разом з тим, соціально-філософська природа відповідальності обумовлює наявність додаткових ознак, до числа яких відноситься:

- відповідальність — явище соціальної дійсності, спрямоване на забезпечення діалектичного зв'язку особи та держави;
- обумовлена необхідністю забезпечення злагодженої та безперебійної роботи всіх соціально-політичних та економічних інститутів держави;

- спрямована на упорядкування суспільних відносин;
- формує позитивну законослухняну поведінку суб'єкта у всіх сферах суспільних відносин;
- встановлюється та забезпечується нормами права.

Наведені основні та додаткові ознаки відповідальності демонструють її тісний та нерозривний зв'язок із правом. Відповідальність породжується нормами права та утворює правові зобов'язання для учасників деліктних правовідносин, перетворюючись на юридичну відповідальність, яка в національному законодавстві має різні прояви, залежно від галузевого призначення.

У рамках теми нашого дослідження слід відмітити, що відповідно до Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, дія якого розповсюджується також і на військовослужбовців Національної гвардії, залежно від характеру вчиненого правопорушення чи провини останні несуть дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність [65]. Однак, подальший аналіз коментованого Статуту дозволяє зробити висновок, що юридична відповідальність військовослужбовців має більш широкий характер та визначає не тільки види юридичної відповідальності, але й передбачає можливість їхнього заохочення за позитивну поведінку.

Зокрема, відповідно до абзацу четвертого статті 59 цього Статуту, командир (начальник) зобов'язаний організовувати та безпосередньо керувати бойовою підготовкою, здійснювати контроль за її ходом, об'єктивно оцінювати досягнуті підлеглими результати, підбивати підсумки й заохочувати кращих, узагальнювати та впроваджувати передовий досвід у практику навчання особового складу, ефективно використовувати навчально-матеріальну базу, спрямовувати кошти та матеріальні засоби на вдосконалення цієї бази [65].

У цьому контексті А.О. Буличев влучно відмічає, що відносини у військовій сфері є яскравим прикладом, коли держава одночасно стимулює широким колом заохочень високо відповідальну поведінку військовослужбовців та попереджає й припиняє їх протиправну поведінку встановленням і застосуванням різного роду

стягнень та інших санкцій. Саме на почутті громадянського обов'язку захисту Вітчизни, почуттях честі та гідності базується військова дисципліна, що є основою функціонування військового середовища [28, с. 124]. Таким чином, позитивна й негативна відповідальність у службовій діяльності командувача НГУ має тісний взаємний зв'язок, що проявляється у визначеній на законодавчому рівні системі заохочень та покарань.

Йдеться, передовсім, про Дисциплінарний статут Збройних Сил України, дія якого, відповідно до частини 4 преамбули, поширюється, в тому числі, й на військовослужбовців Національної гвардії України. Порівняльно-правовий аналіз положень Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України та Дисциплінарного статуту Збройних Сил України свідчить про те, що під час підготовки останнього законодавець використав більш вузький підхід до визначення видів юридичної відповідальності, включивши до їх числа кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність військовослужбовців Національної гвардії.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі вчинення кримінального правопорушення військовослужбовець притягається до кримінальної відповідальності [64].

Але в той же час, головним недоліком коментованих та деяких інших законодавчих актів виступає відсутність нормативно врегульованого визначення окремих видів юридичної відповідальності, що також підтверджується й висновками деяких науковців [28, с. 125].

Зокрема, стаття 2 Кримінального кодексу України лише обмежується визначенням підстави кримінальної відповідальності, у якості якої розуміється

вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення [173]. Однак, відповідальність, у власному розумінні цього слова, як обов'язок особи понести кримінальне покарання, в коментованому законодавчому акті не визначена.

Також відсутнє однозначне визначення адміністративної відповідальності і в Кодексі України про адміністративні правопорушення, головною умовою настання якої, відповідно до статті 9 КУпАП, слугує відсутність в діях особи суспільно небезпечного діяння, яке тягне за собою кримінальну відповідальність [97].

У Дисциплінарному статуті Збройних Сил України необхідність притягнення військовослужбовців до відповідальності неодноразово згадується у тексті цього закону. «Стосовно кожного випадку правопорушення командир зобов'язаний прийняти рішення щодо необхідності притягнення винного до відповідальності» (частина 3 статті 5); «Командир, який не забезпечив додержання військової дисципліни та не вжив заходів для її відновлення, несе встановлену законом відповідальність» (частина 6 статті 5); «Відповідальність за наказ несе командир, який його віддав» (частина 2 статті 6); «За вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом» (частина 2 статті 45) і т.д.

Однак, у цьому ж Статуті законодавець однозначно твердить про відсутність в його положеннях нормативно визначеного поняття дисциплінарної відповідальності. «Цей Статут, - йдеться у преамбулі, - визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, а також військовозобов'язаних та резервістів під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг [64].

Цивільний кодекс України також не містить офіційного визначення цивільно-правової відповідальності, відсилаючи до інших джерел цивільно-правового законодавства. Зокрема, відповідно до частини 3 статті 14 Цивільного

кодексу України, виконання цивільних обов'язків забезпечується засобами заохочення та відповідальністю, які встановлені договором або актом цивільного законодавства [174].

Отже, на підставі аналізу наукових джерел та нормативних правових актів, які визначають порядок та підстави застосування юридичної відповідальності у різних сферах суспільних відносин, можна зробити висновок про відсутність єдиного розуміння юридичної відповідальності, а рівно й правового визначення окремих її видів.

У кримінальному праві юридична відповідальність ототожнюється із можливістю покарання особи за вчинення суспільно небезпечного діяння; у адміністративному праві притягнення до юридичної відповідальності ототожнюється із винесенням уповноваженим державним органом постанови про накладення адміністративного стягнення; притягнення особи до цивільно-правової відповідальності асоціюється із відшкодуванням шкоди та поновленням майнових або особистих немайнових прав; дисциплінарна відповідальність, як правило, пов'язана із застосуванням до працівника (службовця) дисциплінарних стягнень, хоча у більш широкому розумінні передбачає й використання системи заохочень за правомірну поведінку.

Теоретичне осмислення юридичної відповідальності представниками різних наукових напрямків дозволяє констатувати, що на теперішній час науковий пошук здійснюється за наступними напрямками:

- юридична відповідальність вивчається як філософська, соціальна, правова, моральна категорія;
- увага приділяється визначенню юридичної відповідальності, а також класифікації її форм та видів;
- проблема юридичної відповідальності розглядається з позиції філософсько-правового підходу;
- юридична відповідальність розглядається як система взаємодії суб'єктів у політичній, правовій та економічній сферах суспільних відносин.

Останній напрямок наукового пошуку представляється нам найбільш

затребуваним наукою адміністративного права, оскільки дослідницький інтерес спрямований на з'ясування сутності юридичної відповідальності в управлінській діяльності спеціального суб'єкта адміністративно-правових відносин в особі командувача Національної гвардії.

Спеціальний адміністративно-правовий статус командувача НГУ, як суб'єкта юридичної відповідальності обумовлюється специфікою виконуваних ним службових обов'язків у військово-правоохоронній сфері. Більше того, адміністративна відповідальність, як специфічний різновид юридичної відповідальності командувача НГУ, має ряд особливостей, визначених статтею 15 КУпАП, відповідно до якої військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами [97].

Водночас, за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування у разі винесення термінового заборонного припису, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зазначені особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах [97].

Таким чином, з'ясування сутності адміністративної відповідальності в

державному управлінні надасть змогу сформулювати науково обґрунтовані пропозиції до адміністративного законодавства щодо вдосконалення юридичної відповідальності її спеціального суб'єкта – командувача НГУ.

В науці адміністративного права інститут адміністративної відповідальності не завжди має однозначне тлумачення. Так, за позицією В. Б. Авер'янова адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [59, с. 430]. Т. О. Коломєць розглядає адміністративну відповідальність як різновид правової відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [175, с. 134]. В. К. Колпаков тлумачить адміністративну відповідальність як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [176, с. 76]. Ю. П. Битяк пропонує розглядати під адміністративною відповідальністю накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [177, с. 170]. А. Т. Комзюк під адміністративною відповідальністю розуміє застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на

підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [178, с. 6].

Аналіз вищевказаних суджень дозволяє розглядати адміністративну відповідальність у якості комплексного правового механізму реагування держави на різноманітні прояви адміністративної протиправної поведінки, який уособлює матеріально-правові підстави та процесуальний порядок порушення справи про адміністративне правопорушення, призначення та виконання адміністративних стягнень або припинення провадження у визначених законом випадках. Поряд із кримінальною, цивільною, дисциплінарною та матеріальною, адміністративна відповідальність виступає складовим елементом юридичної відповідальності, санкціонованим державою, шляхом видання адміністративно-правових норм, спрямованих на визначення правових підстав адміністративної відповідальності, примусових заходів, які застосовуються до правопорушників, а також порядку розгляду адміністративних справ та виконання адміністративних рішень.

Таким чином, можемо констатувати, що адміністративна відповідальність не тільки виступає в якості одного з рівнозначних елементів юридичної відповідальності, але й має тісний зв'язок із іншими її видами, що особливо яскраво проявляється під час дослідження юридичної відповідальності командувача НГУ, наділеного статусом військовослужбовця Національної гвардії.

Зокрема, порівняльно-правовий аналіз статті 15 КУпАП та Дисциплінарного статуту ЗС України свідчить про тісний зв'язок адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців НГУ.

Відповідно до частини 2 статті 45 Дисциплінарного статуту ЗС України, за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Іншими словами, у статті 15 КУпАП визначені склади адміністративних правопорушень, за які військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Водночас, у деяких науковців складається хибне враження про сутність терміну «загальні підстави», як можливості притягнення осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, до одного виду юридичної відповідальності (адміністративної) та неможливості одночасного притягнення до іншого виду (дисциплінарної). Наприклад, Х.З. Босак безпідставно стверджує про те, що стаття 15 КУпАП фактично замінила дисциплінарну відповідальність військовослужбовців адміністративною, встановивши перелік складів адміністративних правопорушень, за вчинення яких останні несуть відповідальність на загальних підставах [179, с. 251]. Аналогічної позиції притримуються й інші науковці [180, с. 430; 181, с. 19; 182, с. 3; 183, с. 144].

Разом з тим, загальні підстави притягнення до юридичної відповідальності визначені статтею 61 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [58].

Крім того, раніше нами вже було наведено зміст статті 15 КУпАП, аналіз якої дозволяє виявити дві групи адміністративних правопорушень, відповідальність за які для військовослужбовців Національної гвардії настає відповідно до норм: а) Дисциплінарного статуту ЗС України; б) КУпАП. Причому притягнення військовослужбовців НГУ до адміністративної відповідальності за правопорушення, визначені статтею 15 КУпАП, не позбавляє орган військового управління Національної гвардії в особі його керівника одночасно застосовувати до військовослужбовців НГУ також і дисциплінарну відповідальність. Зазначений факт свідчить про те, що вказані у статті 15 КУпАП склади адміністративних правопорушень можуть також кваліфікуватися як грубі дисциплінарні проступки або проступки із підвищеною дисциплінарною відповідальністю.

Але в той же час, Дисциплінарний статут ЗС України не використовує у своїх положеннях поняття «грубий проступок», «грубе порушення дисципліни» і т.д., відтак, і санкція за вчинення грубого дисциплінарного проступку може визначатися суб'єктом накладення дисциплінарного стягнення довільно, на

власний розсуд.

Кваліфікація тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем НГУ також не знайшла свого відображення і в Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України, затвердженого наказом МВС України від 21.04.2020 № 347, відповідно до якого підставами проведення службового розслідування в НГУ є:

- невиконання або неналежне виконання військовослужбовцем службових обов'язків, вимог законодавства, наказів начальників (керівників) чи інших розпорядчих документів;
- неправомірне застосування військовослужбовцем заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, озброєння та бойової техніки;
- порушення правил несення вартової або внутрішньої служб;
- розголошення змісту або втрати службових документів;
- установлення фактів дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, а також сексуальних домагань;
- установлення фактів завдання шкоди державі [184]. Як бачимо, формулювання на кшталт «невиконання або неналежне виконання», «порушення правил», «розголошення змісту», «дискримінація за ознаками...» і т.д., не дають чіткого однозначного уявлення про тяжкість дисциплінарного проступку.

З іншого боку «грубість», як елемент об'єктивної сторони правопорушення доволі активно використовується у національному законодавстві.

Зокрема, відповідно до статті 24 КУпАП, за грубе порушення правопорядку до іноземців може бути застосовано адміністративне видворення; грубе або систематичне порушення порядку користування правом полювання є підставою для позбавлення такого права на строк до трьох років (частина 1 статті 30 КУпАП); аналогічна санкція може бути застосована до громадянина за грубе порушення права керування транспортними засобами (частина 2 статті 30 КУпАП); грубе порушення правил рибальства (частина 4 статті 85 КУпАП) та

грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації тракторів, комбайнів, інших самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації (стаття 108 КУпАП), тягнуть за собою посилену адміністративну відповідальність [97].

«Грубість», як кваліфікуюча ознака об'єктивної сторони кримінального правопорушення, знайшла відображення також у низці статей Кримінального кодексу України, зокрема, грубе порушення законодавства про працю (стаття 172); грубе порушення угоди про працю (стаття 173); грубе порушення правил експлуатації транспорту...(стаття 287); грубе порушення громадського порядку або суттєвого порушення роботи транспорту (стаття 293); грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом (стаття 296); грубе порушення права підозрюваного, обвинуваченого на захист (стаття 374) [173].

У деяких статтях Цивільного кодексу України також міститься ознака «грубого» порушення цивільно-правових відносин, а саме: грубе порушення учасником, уповноваженим на ведення справ товариства, своїх обов'язків (частина 3 статті 122); груба необережність, як умова відповідальності особи, яка знайшла загублену річ, за її втрату, знищення або пошкодження (частина 4 статті 337); груба необережність, як умова відповідальності особи, у якої залишена бездоглядна домашня тварина, за її загибель або пошкодження (частина 3 статті 340) і т.д. [174].

Аналіз вищевказаних законодавчих норм дозволяє констатувати, що в переважній більшості статей поняття «грубості» правопорушень (проступків), як правило, не деталізується. Іншими словами, суб'єкт законодавчої ініціативи не дає однозначної відповіді на запитання, які кваліфікуючі ознаки грубих протиправних діянь. Виключенням з цього загального висновку, на нашу думку, може бути лише частина 4 статті 85 КУпАП, у змісті якої законодавець деталізує розуміння грубого порушення правил рибальства, а саме: рибальство із застосуванням вогнепальної зброї, електроструму, вибухових або отруйних

речовин, інших заборонених знарядь лову, промислових знарядь лову особами, які не мають дозволу на промисел, вилов водних живих ресурсів у розмірах, що перевищують встановлені ліміти або встановлену правилами любительського і спортивного рибальства добову норму вилову [97].

З огляду на окреслену проблематику, вважаємо, що Порядок проведення службових розслідувань у Національній гвардії України має бути доповнений кваліфікуючими ознаками грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем НГУ, до числа яких мають бути віднесені:

- можливість застосування до правопорушника двох і більше видів юридичної відповідальності (наприклад, за вчинення ДТП без потерпілих військовослужбовець НГУ може бути притягнутий одночасно до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності і т.д.);
- вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління НГУ;
- вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді;
- вчинення дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями;
- дисциплінарний проступок, пов'язаний із неправомірним застосуванням військовослужбовцем НГУ фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

Крім того, вважаємо за доцільне доповнити Дисциплінарний статут ЗС України визначенням поняття грубого дисциплінарного проступку, як умисної дії або бездіяльності військовослужбовця, вчиненого всупереч принципам і завданням Збройних Сил України та інших військових формувань із правоохоронними функціями, наслідком якої стало заподіяння істотної шкоди особі, суспільству або державі, а рівно посягання на організацію управління Національної гвардії України.

Таким чином, вищенаведені висновки щодо необхідності законодавчого врегулювання окремих питань, пов'язаних із розмежуванням адміністративної та дисциплінарної відповідальності командувача НГУ та уточненням

кваліфікаційних ознак дисциплінарного проступку свідчить про те, що в теорії права й дотепер залишаються невирішеними концептуальні питання, щодо визначення поняття, змісту, підстав та стадій юридичної відповідальності військовослужбовців Національної гвардії.

Більше того, в юридичній науці іноді висловлюються протилежні наукові позиції щодо визначення меж застосування різних видів юридичної відповідальності командуючого складу НГУ. З огляду на те, що концепція юридичної відповідальності військовослужбовців НГУ виступає в якості недостатньо розробленого напрямку наукового пошуку, деякі науковці та практики, на жаль, оминають увагою наявні особливості такої відповідальності, що зумовлює наукову полеміку щодо існування системи військового права та його поділу на спеціальні галузі, такі як військове кримінальне право, військове адміністративне право і т.д.

Між тим, юридична відповідальність військовослужбовців НГУ традиційно розглядається у рамках існуючого галузевого поділу системи права та не може існувати поза вказаною проблематикою. Недостатня теоретична розробленість зазначених питань та відсутність їх належного правового регулювання на практиці призводить до підміни одного виду юридичної відповідальності іншим, до невиправданого розширення або звуження повноважень командування. У підсумку знижується рівень гарантій правової захищеності військовослужбовців від можливого свавілля керівників, а відтак, і боєготовність військ.

Зокрема, про необґрунтовано широкий підхід законодавця щодо визначення права керівників віддавати накази йдеться у статті 6 Дисциплінарного статуту ЗС України, відповідно до якої визначено виключне право командира віддавати накази і розпорядження та виключний обов'язок підлеглого їх виконувати, «крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження; наказ має бути виконаний сумлінно, точно та у встановлений строк» [64]. Із змісту вказаної норми випливає два важливі висновки: по-перше, командир не позбавлений права віддавати явно злочинні накази, навіть попри те,

що частиною другою коментованої статті встановлено юридичну відповідальність за його віддання; по-друге, не зважаючи на те, що закон наділяє підлеглого правом не виконувати явно злочинний наказ, механізм реалізації такого права статутом не деталізовано.

Повністю підтверджує вказаний висновок і А.О. Буличев, який твердить про відсутність у Дисциплінарному статуті ЗС України порядку відмови підлеглого від виконання явно злочинного наказу, однак, такий порядок, на думку вченого, має бути докладно описаний в цьому законі, що не тільки захистило би відповідальну особу – військовослужбовця в умовах жорсткої підлеглості від свавілля начальника, але й слугувало би охороні публічних інтересів суспільства від незаконних дій владних осіб [28, с. 124]. Думається, що вирішення зазначеного питання криється у необхідності уточнення змісту статті 6 Дисциплінарного статуту ЗС України, виклавши її у наступній редакції: «Стаття 6. Право командира - віддавати законні накази і розпорядження, а обов'язок підлеглого - їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження. Наказ має бути виконаний сумлінно, точно та у встановлений строк».

Крім того, вважаємо, що законодавче забезпечення юридичної відповідальності військовослужбовців НГУ можливе за умови визначення:

- поняття та підстав окремих видів юридичної відповідальності;
- меж застосування різних видів юридичної відповідальності;
- класифікації військових правопорушень;
- наукові погляди, ідеї та концепції щодо удосконалення механізму реалізації юридичної відповідальності командування Національної гвардії.

Слід підкреслити, що на теперішній час питання щодо законодавчого врегулювання юридичної відповідальності у військовій сфері безпосередньо пов'язано із систематизацією військових законів. Іншими словами, законодавчі акти у сфері юридичної відповідальності військовослужбовців розробляються без належної систематизації та в переважній більшості приймаються у відповідності до поточної військової політики й правозастосовної практики.

У науковій літературі висловлюються обґрунтовані пропозиції щодо необхідності кодифікації законодавчих актів не за галузевою належністю, а за предметом правового регулювання. Думається, що гіпотеза щодо прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акту, спрямованого на встановлення різних видів юридичної відповідальності, не порушує загальновизнаної концепції стосовно диференціації національної системи права, з урахуванням предмету та методу правового регулювання.

Отже, розроблення та прийняття кодифікованого законодавчого акту, спрямованого на врегулювання різних видів юридичної відповідальності військовослужбовців, окреме місце в якому має бути відведене правовим приписам щодо відповідальності військовослужбовців Національної гвардії, є своєчасним та актуальним завданням законодавства у військовій сфері суспільних відносин.

Зокрема, актуальність розробки вищевказаного кодифікованого законодавчого акту обумовлено проблемами сучасної військово-правової політики, особливостями військової служби у різних військових та військово-правоохоронних органів та специфікою адміністративно-правового статусу військовослужбовців, особливе місце серед яких посідають військові посадові особи зі статусом командувачів.

Законодавча практика врегулювання відносин у військово-правоохоронній сфері дозволяє констатувати, що юридична відповідальність військовослужбовців може бути виражена у таких правових формах:

- прийняття спеціальних законів, спрямованих на врегулювання різних видів юридичної відповідальності військовослужбовців;
- прийняття Кодексу військової юрисдикції, як комплексного законодавчого акту, спрямованого на врегулювання військових охоронюваних правовідносин;
- прийняття декількох військово-правових актів, спрямованих на врегулювання юридичної відповідальності у різних військових та військово-правоохоронних державних органах;

- прийняття військово-правових актів, спрямованих на врегулювання окремих видів юридичної відповідальності військовослужбовців на основі уніфікованих джерел права.

На жаль, характерною ознакою функціонування військових та правоохоронних органів, наділених повноваженнями щодо притягнення військовослужбовців НГУ до юридичної відповідальності, виступає їх безсистемність та недостатній обсяг спеціальних повноважень у цій сфері. Йдеться, передовсім, про доцільність розширення компетенції Військової служби правопорядку у ЗС України, в частині наділення її повноваженнями щодо притягнення до юридичної відповідальності не тільки військовослужбовців ЗС України, але й військових органів із правоохоронними функціями, до числа яких відноситься Національна гвардія України.

Нагадаємо, що відповідно до Закону від 07.03.2002 № 3099-III, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України - спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах [185]. Як бачимо, повноваження Служби правопорядку, фінансування якої здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, які виділяються на утримання ЗС України, розповсюджуються лише на військовослужбовців та працівників Збройних Сил України.

Крім того, актуальним та своєчасним також є питання про наділення Служби правопорядку повноваженнями щодо здійснення оперативно-

розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства й перетворення останньої на державний правоохоронний орган із статусом військової поліції (Додаток Б). Тоді як наразі, відповідно до статті 3 Закону від 07.03.2002 № 3099-III, Служба правопорядку лише сприяє у межах своєї компетенції правоохоронним органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органам досудового розслідування та суду, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам, організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків [185]. Частково зазначене питання знайшло відображення у наукових дослідженнях В.М. Коломієць, який наголошує на необхідності розширення повноважень Служби правопорядку та доцільності утворення системи військових судів [186, с. 9]. Разом з цим, вищевказаний науковець наголошує на необхідності залишення ВСП у складі Збройних Сил України та не передбачає наділення її компетенцією відносно інших військово-правоохоронних органів, що, на нашу думку, не сприятиме вирішенню зазначеного питання.

Таким чином, завдання щодо якнайшвидшого розроблення Кодексу військової юрисдикції виступає першочерговим напрямком діяльності фахівців у галузі юридичної та військової науки, а також спеціалістів у сфері військового управління. На необхідності проведення реформи судових органів, в контексті організаційно-правового забезпечення військової юрисдикції, наголошує й В. Вдовитченко, підкреслюючи, що в умовах військового конфлікту законодавець так і не усвідомив важливості значення військової юстиції для підтримання належного правопорядку у військових формуваннях і загалом для забезпечення воєнної безпеки держави. Необхідно на законодавчому рівні продовжити роботу із вдосконалення законодавства у сфері військової юстиції з метою створення дієвої системи військових правоохоронних органів, що, безумовно, сприятиме зміцненню законності та правопорядку у Збройних Силах України та інших військових формуваннях [187, с. 26].

Уявляється, що Кодекс військової юрисдикції має включати сім взаємопов'язаних напрямків організаційно-правового забезпечення юридичної

відповідальності у військово-правоохоронній сфері, а саме:

1. Система та правовий статус військово-правоохоронних юрисдикційних органів.
2. Дисциплінарне провадження.
3. Провадження у справах про військові адміністративні правопорушення.
4. Провадження дізнання та досудового слідства.
5. Військове судочинство.
6. Нагляд за дотриманням юрисдикційного законодавства у військово-правоохоронній сфері.
7. Військова адвокатура.

Отже, розробка та прийняття кодифікованого військово-правоохоронного акту, спрямованого на встановлення різних видів юридичної відповідальності командування Національної гвардії можна розглядати у якості довгострокової перспективи, що вимагає проведення комплексу спеціальних військово-правових досліджень, напрямки наукового пошуку яких мають бути спрямовані на обґрунтування концепції юридичної відповідальності військовослужбовців, а також адміністративно-правових засад функціонування органів військового правосуддя, в контексті діяльності Національної гвардії України.

Висновки до розділу 2

Загальною метою управління НГУ є організаційні та управлінські дії суб'єктів військового керівництва НГУ, спрямовані на ефективне виконання завдань і функцій Національної гвардії, закріплених у законодавстві України.

Автором сформульовано цілі та визначено пріоритетні напрямки здійснення військового керівництва Національною гвардією України, а саме: а) централізація військового управління в НГУ; б) забезпечення підконтрольності органів військового управління і посадових осіб Національної гвардії командуванню ЗСУ та вищим органам державної влади в особливий період; в) єдиноначальність на правовій основі; г) забезпечення військової дисципліни; д) оптимальне поєднання структури й повноважень органів військового

керівництва НГУ покладеним на них завданням та визначеним напрямкам службової діяльності; е) комплексний підхід до реалізації мети військового керівництва, шляхом залучення громадськості до виконання окремих завдань і функцій Національної гвардії.

Реалізація безпосереднього керівництва здійснюється командувачем НГУ шляхом організації виконання покладених на Нацгвардію завдань та функцій, через очолюваний ним головний орган військового управління. Поряд із організаційно-управлінськими завданнями, визначеними перед командування Нацгвардії та спрямованими на реалізацію управлінської функції командувача НГУ, а також спеціальними завданнями, які стоять перед оперативно-територіальними об'єднаннями НГУ та направлені на виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони країни, нормативно-правовими актами визначено й стратегічні завдання, спрямовані на вдосконалення ефективності реалізації правоохоронних та військових функцій НГУ.

Функції управлінської діяльності командувача НГУ виступають в якості конкретних напрямків організуючого впливу на специфічні військово-службові відносини, у вигляді прогнозування, планування, регулювання, координації та контролю, спрямованих на досягнення відповідних цілей та завдань нормативно-правового регулювання військово-службових відносин між органами військового управління та оперативно-територіальними об'єднаннями Національної гвардії України.

Аналіз наукової літератури дозволяє констатувати відсутність єдиної класифікації функцій державного управління. Вчені по-різному підходять як до визначення переліку груп управлінських функцій, так і до їхнього змісту. Єдина наукова позиція щодо видів управлінських функцій полягає в наявності загальних та спеціальних функцій державного управління, хоча їх змістовне наповнення також викликає жваві дискусії серед фахівців у галузі адміністративного права та науки державного управління. У той же час, виокремлення допоміжних функцій державного управління, серед яких: управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова, юридично-судова,

інформаційна функції, нівелюють значення останніх перед, так би мовити, основними функціями управління, а тому більш доцільним та науково обґрунтованим вважаємо поділ функцій державного управління на управлінські та неуправлінські.

Адміністративна відповідальність виступає не тільки в якості одного з рівнозначних елементів юридичної відповідальності, але й має тісний зв'язок із іншими її видами, що особливо яскраво проявляється під час дослідження юридичної відповідальності командувача НГУ, наділеного статусом військовослужбовця Національної гвардії.

Зокрема, порівняльно-правовий аналіз статті 15 КУпАП та Дисциплінарного статуту ЗС України свідчить про тісний зв'язок адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців НГУ. Аналіз статті 15 КУпАП дозволяє виявити дві групи адміністративних правопорушень, відповідальність за які для військовослужбовців Національної гвардії настає відповідно до норм: а) Дисциплінарного статуту ЗС України; б) КУпАП. Причому притягнення військовослужбовців НГУ до адміністративної відповідальності за правопорушення, визначені статтею 15 КУпАП, не позбавляє орган військового управління Національної гвардії в особі його керівника одночасно застосовувати до військовослужбовців НГУ також і дисциплінарну відповідальність. Зазначений факт свідчить про те, що вказані у статті 15 КУпАП склади адміністративних правопорушень можуть також кваліфікуватися як грубі дисциплінарні проступки або проступки із підвищеною дисциплінарною відповідальністю.

Але в той же час, Дисциплінарний статут ЗС України не використовує у своїх положеннях поняття «грубий проступок», «грубе порушення дисципліни» і т.д., відтак, і санкція за вчинення грубого дисциплінарного проступку може визначатися суб'єктом накладення дисциплінарного стягнення довільно, на власний розсуд.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

3.1. Організація взаємодії Національної гвардії з військовими та правоохоронними органами як центральний напрямок управлінської діяльності командувача НГУ

Взаємодія як управлінська категорія виступає в якості пріоритетного напрямку діяльності командувача Національної гвардії, з огляду на те, що призначення цього військово-правоохоронного органу у переважній більшості випадків полягає у підтримці сил та засобів інших силових структур. Аналогічної позиції притримується й О.В. Агапова, коли стверджує, що «НГУ виконує допоміжну роль та сприяє у виконанні завдань із: а) забезпечення міжнародної стабільності та безпеки; б) забезпечення кібербезпеки та захисту інформації тощо» [138, с. 167]. Доповнюючи думку авторки, слід підкреслити, що допоміжний характер службової діяльності Національної гвардії не обмежується лише вищевказаними завданнями, оскільки передбачає взаємодію також під час реалізації інших функцій у військовій та правоохоронній сфері. Зокрема, реалізація завдання Національної гвардії щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони публічного порядку та безпеки, передбачає залучення сил та засобів НГУ під час взаємодії з Національною поліцією; функція захисту державного кордону зумовлює необхідність задіяння підрозділів НГУ для допомоги Державній прикордонній службі і т.д.

Саме тому взаємодія виступає пріоритетним врегульованим на законодавчому рівні напрямком управлінської діяльності командувача НГУ. Так, відповідно до статті 1 Закону № 876, взаємодія Національної гвардії з правоохоронними органами передбачає реалізацію завдань із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій

(частина 1 статті 1); взаємодія НГУ зі Збройними Силами України націлена на здійснення завдань щодо відбиття збройного нападу росії проти України, а також виконання завдань територіальної оборони (частина 2 статті 1) [27].

Крім того, головний орган військового управління Національної гвардії України, відповідно до пункту 7 Положення про нього, в процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з Управлінням державної охорони України, іншими правоохоронними органами, Збройними Силами України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також з адміністрацією і режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням [12].

Таким чином, взаємодія, як елемент управлінської діяльності командувача НГУ, визначена законом. Разом з цим, деякі її напрямки залишились поза увагою суб'єктів нормотворення. З одного боку слід констатувати, що організація порядку взаємодії Національної гвардії з іншими органами системи МВС України має нормативне підґрунтя [188]. Але в той же час, окремі її напрямки залишились нормативно не врегульованими. Зокрема, наразі назріла нагальна потреба визначення основних форм та напрямів взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України, Службою безпеки України, органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, терористичним загрозам та іншим напрямкам забезпечення національної безпеки.

Однак, не зважаючи на те, що взаємодія як правова категорія визначена багатьма правовими актами у сфері діяльності Національної гвардії, її правова природа має дискусійний характер та потребує подальшого наукового осмислення.

Довідкова література дає уявлення про сутність взаємодії як взаємного зв'язку між предметами та явищами, або ж погодженої дії між ким-, чим-небудь [69, с. 125].

Термін «взаємодія» давно вживається в юридичній літературі та використовується в правозастосовній діяльності правоохоронних органів. Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід [189, с. 498].

Досліджувана правова категорія походить від словосполучення «взаємна дія», що означає процес безпосереднього чи опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного. Такий вплив породжує їх взаємозумовленість та взаємозв'язок [190].

В. В. Чумак, провівши дослідження думок різних науковців щодо поняття «взаємодія», вказав що, як правило, під час розкриття змісту цього поняття науковці наголошують, що: 1) взаємодія – це узгоджені за цілями, часом, виконавцями, програмою та місцем проведення дії суб'єктів правовідносин; 2) наявність не менше двох суб'єктів для взаємодії; 3) кожен із суб'єктів (систем), що взаємодіють, діє в межах наданої йому законодавцем компетенції; 4) взаємодія суб'єктів щодо виконання спільних завдань направлена на виконання єдиної, взаємоузгодженої мети [191].

Провівши аналіз поняття «взаємодія», О.І. Бочек визначає основні ознаки цього поняття, зокрема: наявність спільної діяльності для досягання необхідної цілі; узгодженість дій; суб'єкти діють в межах своїх компетенцій; єдина мета [192, с. 154].

Отже, взаємодія виступає в якості складного соціально-правового феномену, оскільки її розуміння тісно переплітається з іншими явищами, лексичне значення яких передбачає налагодження взаємовідносин між суб'єктами. Думається, що до числа таких споріднених понять, в основі яких лежить здатність двох і більше суб'єктів вступати у правові відносини, можна віднести взаємовплив, взаємодопомогу, взаємозалежність, взаєморозуміння, взаємовідношення, взаємозв'язок тощо.

Остання правова категорія, на думку В.С. Возного, виступає серцевиною взаємодії та однією з найважливіших філософських категорій. Зокрема, виходячи

із філософських міркувань, взаємодія являє собою відображення процесів впливу, обумовленості, зміни стану, взаємопереходів, а також породжень одного явища іншим. Взаємодія проявляється безпосередньо чи опосередковано у зовнішньому чи внутрішньому контексті та зв'язках. Водночас, взаємозв'язок репрезентує принцип всезагального взаємного зв'язку предметів та явищ і виступає універсальним засобом існування явищ об'єктивної дійсності, згідно якого виникнення та зміна одних явищ знаходиться у безпосередній залежності від інших [193, с. 14]. Отже, взаємодія виступає в якості загального явища, структурними елементами якого виступають взаємозв'язки та взаємовідносини між суб'єктами взаємодії.

Будучи невід'ємним елементом державного управління, взаємодія між органами державної влади має свою специфіку, яка проявляється у статусі суб'єктів адміністративно-правових відносин, які, як правило, є рівнозначними та не підпорядковуються один одному. Іншими словами, відсутність відомчого підпорядкування слугує характерною рисою взаємодії суб'єктів адміністративних правовідносин.

Наприклад, відповідно до наказу МВС України від 10.08.2016 № 773 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку», взаємодія між вказаними державними органами передбачає:

- спільне патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;
- забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;
- проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць [188].

Також, відповідно до наказу МВС України від 01.10.2018 № 802 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час», взаємодія двох вищевказаних державних органів передбачає трирівневу структуру реалізації спільних заходів на державному, регіональному та місцевому рівні.

Зокрема, на державному (стратегічному) рівні взаємодія здійснюється між центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, і головним органом військового управління Національної гвардії; на регіональному (оперативному) рівні - між територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону або органами охорони державного кордону, які безпосередньо підпорядковуються Адміністрації Держприкордонслужби, та органами військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії; на місцевому (тактичному) рівні - між органами охорони державного кордону та військовими частинами Національної гвардії [194].

Таким чином, до основних суб'єктів взаємодії з Національною гвардією України відносяться: а) правоохоронні органи; б) Збройні Сили України та інші, утворені відповідно до законодавства, військові формування; в) органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Аналіз вищевказаних нормативно-правових приписів МВС України дозволяє зробити важливий висновок про те, що механізм взаємодії НГУ у найбільш повному обсязі врегульовано, в частині співпраці з правоохоронними органами.

Разом з тим, організація взаємодії НГУ зі Збройними Силами України, іншими, утвореними відповідно до законодавства, військовими формуваннями, а також органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначена, переважно, на законодавчому рівні. Однак, специфіка такої взаємодії потребує детальної відомчої регламентації.

Наприклад, взаємодія НГУ та Збройних Сил України має місце виключно

за умови виконання завдань із забезпечення національної безпеки у мирний час, коли Національна гвардія, відповідно до частини 5 статті 18 Закону України «Про національну безпеку», входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Однак, із введенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до сил оборони, виконує завдання та підпорядковується відповідно до положень Закону України "Про правовий режим воєнного стану" та Закону України "Про Національну гвардію України" [55].

Але у подальшому, звертаючись до статті 6-1 Закону України «Про Національну гвардію України» стає очевидною правова колізія, адже перехід НГУ у підпорядкування органів військового управління Збройних Сил України здійснюється в особливий період [27].

Думається, що розуміння особливого періоду у порівнянні із правовим режимом воєнного стану, має більш широке значення, оскільки, відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону України», особливий період – це період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [195]. Тому вважаємо, що положення частини 5 статті 18 Закону України «Про національну безпеку» має бути приведено у відповідність до норм Закону України «Про Національну гвардію», в частині визначення особливого періоду в якості єдиної підстави щодо участі Національної гвардії у забезпеченні територіальної оборони.

Таким чином, стає очевидним той факт, що правоохоронні органи та Збройні Сили України виступають в ролі головних суб'єктів взаємодії з Національною гвардією у сфері забезпечення національної безпеки та оборони країни. Відтак, вважаємо за доцільне охарактеризувати стан адміністративно-

правового забезпечення взаємодії Національної гвардії із вищевказаними суб'єктами державного управління як пріоритетного напрямку управлінської діяльності командувача НГУ.

За влучним твердженням О.В. Кузьменка, організація взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами забезпечує їх якісну та результативну спільну діяльність, спрямовану на створення системи координаційних органів, оптимальний розподіл між їх керівниками функцій, завдань, прав та обов'язків, раціональне співвідношення керуючої та керованої підсистем, взаємозв'язок між елементами цієї системи управління, ефективне використання управлінських процесів, розробку рішень та їх виконання, а також регламентацію управлінських приписів [196, с. 18].

Також, цілком обґрунтованою виглядає позиція В.А. Ліпкана, який відносить до організаційних заходів щодо взаємодії НГУ та правоохоронних органів: здійснення спільних аналізів оперативної обстановки; прийняття спільних рішень щодо взаємодії; формування та визначення пріоритетних напрямків взаємодії; організація планування загальних та спеціальних спільних заходів; надання взаємної допомоги, шляхом залучення додаткових сил та засобів; узагальнення та поширення позитивного досвіду організації взаємодії [197, с. 384]. Думається, що реалізація вищевказаних заходів матиме максимальний позитивний ефект в службовій діяльності Національної гвардії за умови визначення чітко структурованої системи органів охорони правопорядку, залучених до спільних з НГУ заходів із забезпечення громадського порядку та безпеки.

Вчені по-різному підходять до визначення структури суб'єктів взаємодії органів охорони правопорядку у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Зокрема, А.П. Закалюк основним критерієм такої класифікації визначає наділення державних органів правоохоронними функціями. За такого підходу вчений виділяє у якості суб'єктів запобігання злочинності: органи державної влади та органи місцевого самоврядування (здійснюють керування та управління діяльністю щодо протидії злочинності); Національну поліцію України, Службу

безпеки України, органи прокуратури (протидія злочинності входить до прямих обов'язків перелічених суб'єктів); заклади освіти, культурні центри, окремі групи громадян (мається на увазі здійснення діяльності зазначеними суб'єктами, яка закладає теоретичне підґрунтя визначення злочинної діяльності як завідомо шкідливої для суспільства загалом та особистості зокрема) [198, с. 346]. Уявляється, що в контексті нашого дослідження вказаний підхід заслуговує на увагу за умови визначення правоохоронних органів за ступенем наділення компетенцією у сфері охорони публічного порядку та безпеки.

За такого підходу до структури органів охорони правопорядку, функції яких спрямовано на реалізацію спільних заходів із Національною гвардією, варто віднести: а) Національну поліцію; б) Державну прикордонну службу; в) Службу безпеки України; г) Управління державної охорони; д) Державну службу з надзвичайних ситуацій.

Аналогічної думки щодо переліку органів охорони правопорядку, задіяних до спільних заходів із Національною гвардією, притримується й А.В. Катещенок, який переконаний, що для організаційного забезпечення загальної профілактики злочинності важливе значення має налагодження тісної взаємодії суб'єктів протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, до числа яких відносяться СБУ, МВС та ДСНС. Щоправда, на переконання автора, основною проблемою на шляху до налагодження тісної співпраці є нагальна потреба у розробленні нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання спільної діяльності. Тоді як наразі об'єктивно оцінити ефективність взаємодії підрозділів зазначених вище структур не можна у зв'язку з невизначеністю критеріїв оцінювання [199, с. 36].

Поряд із законами України, реалізація спільних заходів Національної гвардії з Національною поліцією на рівні відомчих нормативно-правових актів здійснюється на підставі наказу, спрямованого на визначення механізму організації взаємодії між вищевказаними державними органами у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки.

Аналіз законодавчої основи у сфері взаємодії Національної поліції та

Національної гвардії, а також вищевказаного наказу МВС України, дозволяє дійти висновку про те, що в процесі взаємодії з працівниками Національної поліції військовослужбовці НГУ виконують допоміжну функцію. Такий висновок впливає із змісту статті 13 Закону України «Про Національну гвардію», відповідно до якої військовослужбовці НГУ, у разі залучення їх до виконання завдань з охорони громадської безпеки і порядку мають право здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», що свідчить про відсутність у останніх самостійних юрисдикційних повноважень.

З огляду на це, пропонуємо внести доповнення до низки статей КУпАП та наділити військовослужбовців НГУ повноваженнями щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, в тому числі, передбачені статтями: 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна», 175-1 КУпАП «Куріння тютюнових виробів у заборонених місцях», 178 КУпАП «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді», 181-1 КУпАП «Заняття проституцією», 185 КУпАП «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця».

Зокрема, пропонуємо доповнити пункт 1 частини 1 статті 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», абзацем наступного змісту:

«Національної гвардії України під час охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки (статті 51, 173, 174, стаття 175-1 (за винятком порушень, учинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статті 178, 180 – 182, 184-1, 185, 195-6)».

Доповнити статтю 259 КУпАП «Доставлення порушника», визначивши військовослужбовців Національної гвардії серед суб'єктів адміністративної юрисдикції, наділених правом доставлення правопорушників до відповідних правоохоронних органів.

Крім цього, вважаємо за доцільне закріпити за військовослужбовцями НГУ повноваження щодо здійснення особистого огляду та огляду речей, доповнивши відповідними змінами статтю 264 КУпАП «Особистий огляд і огляд речей».

Окремі вчені висловлюють й інші слушні пропозиції щодо удосконалення організації взаємодії Національної гвардії та Національної поліції. Наприклад, вважаємо цілком обґрунтованою наукову позицію про необхідність доповнення наказу № 773 від 10.08.2016 положеннями, спрямованими на врегулювання прав та обов'язків керівника взаємодії НПУ та НГУ під час охорони публічного порядку та безпеки, а також матеріально-технічного забезпечення такої взаємодії [196, с. 19].

Нормативно-правового упорядкування потребує й порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події, затверджений наказом МВС України від 22.08.2016 № 859 [200], відповідно до якого безпосередня організація та координація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій здійснюються відповідно до статей 76 та 80 Кодексу цивільного захисту України [201] та наказу МВС України від 26 грудня 2014 року № 1406 «Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації» [202].

Подальшим вивченням Кодексу цивільного захисту України встановлено, що частина 4 статті 76 визначає вичерпний перелік суб'єктів, які входять до складу штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, до числа яких відносяться: а) працівники центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту; б) керівники аварійно-рятувальних служб, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; в) представники або експерти відповідних центральних органів виконавчої влади; г) місцевих державних адміністрацій; д) органів місцевого самоврядування; е) установ та організацій (за погодженням

з їх керівниками) [201]. Виходячи з наведеного переліку, можна зробити висновок, що до складу штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації не включені а ні органи Національної поліції, а ні підрозділи Національної гвардії. Таким чином, положення статті 76 Кодексу цивільного захисту України не можуть слугувати підставою для визначення та функціонування координаційного органу, в процесі взаємодії Національної поліції, Національної гвардії та ДСНС у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

На необхідності утворення дієздатного координаційного штабу, із включенням до нього представників усіх трьох вищевказаних державних органів, наголошує й А.В. Сергєєв, який цілком обґрунтовано наголошує, що «в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру при розробці плану комплексного використання сил і засобів поліції, доцільним є створення координаційної групи або ради. Вивчення практики роботи поліції свідчить, що такі групи-ради створюються далеко не в кожному органі, що приводить до неякісного складання єдиної дислокації сил різних служб. Найчастіше це виражається в тому, що командир підрозділу патрульної поліції чисто механічно сполучає лінійні дислокації в одну, не погоджуючи або недостатньо погоджуючи їх з керівниками інших служб і підрозділів» [203, с. 119].

Відтак, вважаємо за доцільне розширити перелік суб'єктів, які входять до складу штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, та включити до нього «органи охорони правопорядку та військові формування із правоохоронними функціями», шляхом доповнення частини 4 статті 76 Кодексу цивільного захисту України.

Організація взаємодії Національної гвардії з Управлінням державної охорони також потребує докладної правової регламентації. Зокрема, частина 5 статті 2 Закону України «Про Національну гвардію» визначає Управління державної охорони серед основних суб'єктів взаємодії з Національною гвардією. З іншого боку, стаття 14 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» закріплює правові основи взаємодії

Управління державної охорони з іншими органами державної влади України, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на нього завдань [204].

Разом з цим, за словами А.В. Журавльова, ця норма лише констатує сприяння з боку названих суб'єктів діяльності УДО України, водночас не закріплює обов'язковість такого сприяння, не конкретизує у чому воно полягає, що може негативним чином позначатися на продуктивності відносин УДО України з різними органами та організаціями. Важко не погодитися з тим, що термін “сприяння” за своїм змістом є надто абстрактним, що не містить жодних правових меж чи рамок залучення відповідних органів і організацій до виконання завдань Управління державної охорони України [205, с. 80–85].

Тому, за справедливим твердженням Д.М. Павлова та О.С. Расевича питанням удосконалення взаємодії Управління державної охорони та Національної гвардії має приділятися особлива увага, адже до функцій останньої, відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну гвардію», відноситься: забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб; охорона важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні; участь у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності тощо [206, с. 82].

Думається, що відповідного корегування потребують, передовсім, положення ст. 10 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», зокрема щодо розширення переліку суб'єктів взаємодії та уточнення змісту їх участі у здійсненні державної охорони й закріплення координуючої ролі Управління державної охорони. Відтак, пропонуємо викласти частину 2 статті 10 вищевказаного законодавчого акту у наступній редакції: «Національна поліція, Національна гвардія, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони

державного кордону України, інші центральні органи виконавчої влади України, Служба безпеки України в межах своєї компетенції та у взаємодії з Управлінням державної охорони України беруть участь у здійсненні державної охорони».

У якості проміжних висновків щодо організації взаємодії Національної гвардії з правоохоронними органами, слід зазначити наступне.

Будучи військовим формуванням, Національна гвардія наділена низкою правоохоронних функцій, наявність яких обумовлює її активне залучення до взаємодії з правоохоронними органами у сфері організації та здійснення правоохоронної діяльності.

Водночас, слід констатувати, що допоміжний адміністративно-правовий статус Національної гвардії в процесі взаємодії з правоохоронними органами, не дозволяє військовослужбовцям НГУ реалізовувати власні юрисдикційні повноваження у повному обсязі, що зумовлює необхідність розширення їхньої адміністративно-юрисдикційної компетенції.

Також, слід наголосити на недостатньому нормативно-правовому врегулюванні організації взаємодії Національної гвардії з правоохоронними органами, про що неодноразово зазначалося у проаналізованих автором наукових публікаціях та виражається у недосконалій правовій регламентації діяльності координаційних органів, мета утворення яких полягає у реалізації управлінської функції керівника в процесі взаємодії.

З огляду на вищевказані недоліки організації взаємодії Національної гвардії та правоохоронних органів, вважаємо своєчасною та обґрунтованою пропозицію щодо розроблення міжвідомчої інструкції (додаток), спрямованої на нормативно-правове врегулювання організації взаємодії державних безпекових органів, які входять до складу сил безпеки, відповідно до пункту 17 частини 1 статті 1 Закону України «Про Національну безпеку», а саме: правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [55].

Центральний напрямок взаємодії Національної гвардії та Збройних Сил України визначено частиною 2 статті 1 Закону України «Про Національну гвардію», відповідно до якої Національна гвардія України бере участь у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [27]. Із змісту вказаної норми випливає, що відсіч збройної агресії та ліквідація збройного конфлікту виступають головною метою організації взаємодії між Національною гвардією та Збройними Силами України.

Відповідно до Стратегії воєнної безпеки України, взаємодія в процесі всеохоплюючої оборони України вимагає координації заходів, що здійснюються в державі під час підготовки до збройного захисту та захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту проти України, під час відбудовного періоду після закінчення воєнних дій, із заходами, що вживаються для підтримки України інституціями Європейського Союзу, Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та їх державами-членами, іншими державами та міжнародними організаціями [125]. Іншими словами, організація відсічі збройної агресії та ліквідації збройного конфлікту вимагає налагодження тісної взаємодії державних органів, включених до складу сил оборони, відповідно до Закону України «Про національну безпеку» та чіткого розподілу між ними прав та обов'язків, а також відповідальності за організацію планування, реагування на загрози національній безпеці.

Таким чином, розкриття особливостей взаємодії Національної гвардії та Збройних Сил України обумовлює необхідність з'ясування сутності базових категорій в науці адміністративного права, таких як «відсіч збройної агресії» та «ліквідація збройного конфлікту», які слугують головною підставою організації співпраці двох вищевказаних військових державних органів.

Поняття збройного конфлікту та збройної агресії дуже тісно пов'язані одне з одним, оскільки в науковій літературі висловлюються небезпідставні судження щодо взаємообумовленості двох досліджуваних явищ. Зокрема, Г.Ф. Костенко,

описуючи види воєнних конфліктів, зазначав, що воєнний конфлікт може набувати форми агресії (оскільки згідно з Резолюцією XXIX сесії Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 р. «агресією є застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної недоторканності або політичної незалежності іншої держави») чи збройного конфлікту (коли агресора визначити неможливо) [207, с. 49]. Тобто збройний конфлікт – це прихована агресія, а тому повномасштабний військовий напад росії на Україну не варто ототожнювати зі збройним конфліктом.

С.Я. Бескоровайний, описуючи збройні конфлікти та їх види, вказував, що основною розпізнавальною ознакою є державний кордон. Автор традиційно серед видів збройних конфліктів виокремлює міжнародний і не міжнародний збройний конфлікт (або громадянську війну) [208, с. 116]. Міжнародний збройний конфлікт визначає як збройну боротьбу між двома або декількома сторонами, які володіють міжнародною правосуб'єктністю [208, с. 121–122].

Г.М. Яворська, досліджуючи семантичну і прагматичну сторону терміну «війна», зауважує, що гібридну війну не вдасться підвести під поняття «збройний конфлікт». Автор підтримує позицію, за якою в міжнародному праві замість слова «війна» застосовується ширше поняття «збройний конфлікт» [209, с. 17–18].

Я.С. Пилипенко дійшов висновку, що ознаками збройного конфлікту є: наявність міждержавних або внутрішньодержавних суперечностей; двостороннє застосування зброї; організованість дій. Головною відмінністю воєнного конфлікту від збройного є основні умови виникнення конфлікту. Відповідно для воєнного це політичні мотиви, а для збройного – застосування зброї. Збройний конфлікт характеризується тим, що відбувається між коаліціями держав, державами або між конфліктуючими сторонами усередині однієї держави; застосовується зброя; наявна відносна керованість. Демаркацію понять війни та збройного конфлікту можливо провести за критерієм мотивів виникнення. Тому, на думку автора, політичний мотив є головною відмінною ознакою воєнного конфлікту від інших [210, с. 144–145]. Варто погодитися із гіпотезою Я.С.

Пилипенка щодо політичної природи збройного конфлікту, але разом з цим, як збройна агресія, так і збройний конфлікт мають нормативно-правову основу.

Зокрема, легальне визначення збройного конфлікту визначено у статті 1 Закону України «Про національну безпеку», відповідно до якої збройний конфлікт – це 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).

Крім того, стаття 1 Закону України «Про оборону України» визначає й поняття збройної агресії, як застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України.

Аналіз вищевказаних наукових позицій та законодавчих норм дає підстави для виокремлення характерних ознак збройного конфлікту та співвідношення останнього із збройною агресією та війною.

По-перше, слід констатувати, що поняття збройного конфлікту має набагато ширше значення у порівнянні з розумінням війни, адже остання слугує одним із різновидів збройного конфлікту. Іншими словами, дефініції «збройний конфлікт» та «війна» співвідносяться як загальне й часткове. Аналогічної думки притримується й Г.М. Яворська, коли зазначає, що сучасні війни розглядаються як різновид ширшого поняття – «збройний конфлікт» (armed conflict), яке передбачає дві обов'язкові складові частини – наявність організованих озброєних контингентів та залученість до бойових дій певної інтенсивності. З цього визначення випливає, що війну трактують як насамперед фізичний, матеріальний феномен – це зброя (танки, літаки, ракети, кораблі тощо), її застосування, нанесення ударів, захисні дії, руйнування об'єктів [211, с. 42].

Порівнюючи поняття «збройний конфлікт» та «збройна агресія», слід наголосити, що агресія, на відміну від конфлікту завжди передбачає домінування одного суб'єкта над іншим. Тобто, збройна агресія – це специфічна форма збройного конфлікту, за якої агресор у різний спосіб намагається домінувати над об'єктом агресивних дій, з метою досягнення заздалегідь визначених цілей, як-

от: заволодіння людськими та/або матеріальними ресурсами, захоплення території, знищення окремих об'єктів інфраструктури і т.д. Думається, що вказана специфіка збройної агресії має бути відображена у статті 1 Закону України «Про оборону України».

Отже, закріплення поняття збройної агресії виступає законодавчою підставою для організації ефективної взаємодії військових та правоохоронних органів у повномасштабній війні росії проти України.

За влучним твердженням командувача НГУ Ю.В. Аллерова [212, с. 4], у 2015–2018 рр. відбулися значні зміни у формуванні правових основ національної безпеки України та в законодавчому визначенні ролі й місця Національної гвардії серед державних інституцій, котрі складають сектор безпеки і оборони України.

Саме війна росії проти України, початок повномасштабного формату якої припадає на 24 лютого 2022 року, призвела до переосмислення підходів до формування системи оборони та безпеки держави з точки зору забезпечення національної стійкості (national resilience) та врахування передового світового досвіду розбудови воєнізованих формувань, які стали дієвим резервом основних сил оборони під час збройної агресії росії проти України. Отже, реформування Національної гвардії слід розглядати також і в контексті побудови системи ефективної територіальної оборони держави [213].

Так, з метою позначення системи державних органів, задіяних до виконання завдань територіальної оборони, законодавець у п. 18 статті 1 Закону України «Про національну безпеку» використовує узагальнюючу правову конструкцію «сили оборони», у якості яких визначено Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави. Інакше кажучи, вищевказаний законодавчий акт визначив правові підстави для організації взаємодії Збройних Сил України та Національної гвардії у сфері оборони країни.

На вказану особливість сучасного адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України, спрямованого на правове врегулювання комплексного використання державних органів у сфері оборони, звертає увагу й О.Л. Хитра, коли зазначає, що Україна, відповідаючи на сучасні виклики національній безпеці, розпочала здійснювати комплексні заходи з метою розбудови ефективного сектору безпеки і оборони, які мали на меті виконання двох головних завдань: стримати сусідні країни, насамперед Російську Федерацію, від подальших деструктивних дій, у тому числі військового характеру, зокрема повномасштабного вторгнення; відновити контроль над тимчасово непідконтрольними територіями [214]. Відтак, організацію взаємодії ЗСУ та НГУ варто розглядати у контексті Воєнної доктрини України, яка визначає сучасну комплексну, охоплену єдиним командуванням систему державних органів, у складі «Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, 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». Слід підкреслити, що ідея визначення єдиного координаційного управлінського органу в процесі взаємодії державних інституцій, включених до складу сил оборони, відображено у переважній більшості документів оборонного спрямування.

Зокрема, Стратегічний оборонний бюлетень, оперуючи поняттям «сектор безпеки і оборони», щодо останнього зазначає про наявність охопленої єдиним керівництвом сукупності органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, 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.

Крім того, в розділі 5 Концепції розвитку сил безпеки і оборони визначена перспектива її реалізації, у вигляді формування сектору безпеки і оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, розвиток якого здійснюється на основі уніфікованої системи планування в рамках досягнення спільних спроможностей, здатних адекватно і гнучко реагувати на комплексний характер актуальних загроз національній безпеці України, з урахуванням наявності одночасної дії факторів небезпеки, різних за змістом і сферою впливу.

На сьогодні, відповідно до нових викликів національній безпеці, Національна гвардія у взаємодії зі Збройними Силами України виконує в районах проведення операції Об'єднаних сил низку військових завдань, до числа яких відноситься:

- участь у здійсненні заходів, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

- участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану;

- участь у виконанні завдань територіальної оборони;

- оборона важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, переліки яких визначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України [27].

Уявляється, що доручення виконання військовослужбовцям НГУ вищевказаних завдань воєнного спрямування, притаманних силам оборони, не є випадковим та обумовлено низкою переваг підрозділів Національної гвардії, у порівнянні зі Збройними Силами України, які полягають у скорочених термінах приведення військових частин НГУ в готовність до виконання службово-бойових завдань, здатності виконати без додаткової підготовки складні завдання одночасно у сферах державної, воєнної та громадської безпеки [212, с. 7].

При цьому слід зазначити, що планування застосування Збройних Сил України для виконання завдань територіальної оборони, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1449 «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад» [215], має проводитися з урахуванням того, що основним завданням Збройних сил України є забезпечення оборони країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності та незалежності. Тому при плануванні територіальної оборони необхідно визначити обсяг завдань та заходів, які доцільно покласти на Збройні Сили України, та завдання, які в особливий період мають виконувати військові формування інших силових структур держави (з урахуванням їх можливостей та повноважень).

На теперішній час, законодавчим підґрунтям організації територіальної оборони України слугує стаття 18 Закону України «Про оборону України», Закон України «Про основи національного спротиву», Положення про територіальну оборону України.

Аналіз тенденцій розвитку поглядів на підготовку та ведення територіальної оборони України, особливо з урахуванням подій на сході України та анексії Криму, дозволило виявити ряд нових чинників та визначити їх вплив на систему територіальної оборони, зокрема:

- відсутність розподілу повноважень з підготовки та порядку застосування управління силами територіальної оборони;
- недосконала нормативно-правова база комплексного використання сил оборони в особливий період;
- низький рівень управління, зв'язку, розвідувальної інформації та матеріально-технічного забезпечення підрозділів територіальної оборони;
- недостатні бойові (фахові) навички військовослужбовців військових формувань територіальної оборони;
- невідповідність сучасним вимогам структури військових формувань територіальної оборони, системи розвідки та комп'ютерної безпеки;
- низький рівень взаємодії під час вирішення завдань територіальної

оборони між правоохоронними та військовими органами, з одного боку, та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – з іншого;

- недосконала система планування та застосування сил оборони та підрозділів територіальної оборони;

- відсутність злагодженої взаємодії територіальних громад з військовими формуваннями у протидії диверсійно-розвідувальним групам та незаконним збройним формуванням.

Крім того, слід звернути увагу й на те, що чинна редакція Положення про територіальну оборону України затверджена указом Президента України. Разом з цим, відповідно до пункту 17 статті 92 Конституції України основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку визначаються виключно законами України.

Відповідно до чинного законодавства [124], провідна роль в організації та виконанні завдань територіальної оборони належить Силам територіальної оборони Збройних Сил України, до яких належать:

- 1) Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил України;
- 2) регіональні органи військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України;
- 3) бригади Сил територіальної оборони Збройних Сил України;
- 4) батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони Збройних Сил України.

У той же час, до складу Сил територіальної оборони Збройних Сил України, за необхідності, можуть залучатися й інші військові формування та правоохоронні органи, як-от: Національна поліція України, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, Управління державної охорони України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Повноваження вищевказаних державних органів включають:

- 1) участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору;
- 2) участь у плануванні територіальної оборони;
- 3) участь у створенні системи управління територіальною обороною;
- 4) підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони;
- 5) взаємодію під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони;
- 6) участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, участь у них підпорядкованих органів та підрозділів.

Таким чином, відповідно до нового оборонного законодавства, структурно Сили територіальної оборони Збройних Сил України поділяються на два взаємодоповнюючі блоки, перший з яких складається з суто військових формувань, підпорядкованих вертикалі армійського керівництва, до числа яких відноситься і Національна гвардія України, а другий включає органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадські формування, які не входять до складу ЗСУ, але долучаються до виконання завдань територіальної оборони.

Уявляється, що функціонування другої групи Сил територіальної оборони, яка в подальшому, поряд із кадровими офіцерами Збройних Сил України, має включати військовослужбовців, які перебувають у військовому резерві, а також добровольчі загони територіальної оборони, з числа цивільних осіб, потребує більш детальної нормативно-правової регламентації та актуалізує питання цивільно-військового співробітництва Національної гвардії України.

Зокрема, в Національній гвардії України система цивільно-військового співробітництва перебуває на етапі становлення. У квітні 2017 року командувачем Національної гвардії України було прийнято рішення щодо створення у складі відділу інформаційної підтримки Іміджево-видавничого

центру Головного управління Національної гвардії України групи цивільно-військового співробітництва. При цьому сили і засоби цивільно-військового співробітництва Національної гвардії України на рівні оперативного територіального об'єднання представлені лише однією посадовою особою, якою є старший офіцер (з цивільно-військового співробітництва та інформаційного забезпечення) відділення по роботі з особовим складом територіального управління. На рівні військової частини сили та засоби цивільно-військового співробітництва є тільки в окремих загонах спеціального призначення та представлені теж однією посадовою особою [216, с. 31].

З керівних документів на даному етапі розвитку системи розроблено «Методичний посібник для військ (сил) з питань цивільно-військового співробітництва», відповідно до якого головною метою цивільно-військового співробітництва є створення сприятливих умов для виконання покладених на збройні сили завдань за призначенням, а також недопущення перешкоджання цій діяльності з боку місцевого населення у районах постійної дислокації військових частин та підрозділів, проведення військових операцій, на шляхах переміщення військ (сил) та під час запровадження заходів правового режиму надзвичайного та воєнного стану, участі в операціях з підтримання миру і безпеки у районах відповідальності військових частин, в операційних зонах угруповань військ (сил) шляхом реалізації заходів цивільно-військового співробітництва, спрямованих на формування позитивного іміджу збройних сил, пошук ефективних форм взаємодії з цивільним населенням, а також мінімізацію негативного впливу на місцеве населення факторів застосування військ (сил), досягнення мети військової операції [217].

Отже, на даний час розбудова системи цивільно-військового співробітництва Національної гвардії України знаходиться на початковому етапі створення. Через брак сил і засобів цивільно-військового співробітництва значна частина завдань з цивільно-військового співробітництва делегується командирам підрозділів та органам по роботі з особовим складом на нижчих рівнях управління, що відволікає їх від виконання своїх основних завдань. При

цьому знижується якість виконання завдань з цивільно-військового співробітництва.

Так, на сьогодні актуальним постає питання підвищення ефективності виконання завдань за призначенням формуваннями Національної гвардії України під час врегулювання збройного конфлікту шляхом оптимізації діяльності підрозділів цивільно-військового співробітництва. З цією метою в подальших дослідженнях необхідно розробити оптимальну модель функціонування сил і засобів цивільно-військового співробітництва та науково-методичний апарат оцінювання впливу їхньої діяльності на виконання завдань за призначенням формуваннями Національної гвардії України [216, с. 32-33].

3.2. Організація управління органами Національної гвардії в зарубіжних країнах

Реформування діяльності Міністерства внутрішніх справ України та Національної гвардії, як невід'ємної його частини, беззаперечно вимагає від науковців та практиків вивчення закордонного досвіду організації та діяльності подібних підрозділів. Сучасні прагнення України щодо інтеграції у світовий правоохоронний простір мають ґрунтуватися на аналізі та дослідженні кращих практик в галузі охорони публічного порядку та безпеки, дослідженні діяльності державних інституцій закордонних країн, які виконують завдання щодо підтримання миру та правопорядку [33, с. 178].

За влучним твердженням О.І. Безпалової, забезпечення необхідного рівня правопорядку не лише на території кожної держави – члена Європейського Союзу та усієї міжнародної спільноти в цілому, а й на прилеглих до неї територіях слугує надійною гарантією належного функціонування європейського простору юстиції, свободи та безпеки [218, с. 417–418].

У національному безпековому законодавстві переважної більшості європейських країн Національна гвардія виступає в якості вихідного поняття, яким позначаються воєнізовані організації, які історично створювалися для охорони лідерів держав, а згодом почали виконувати різноманітні функції – від

відновлення правопорядку під час масових протестів до допомоги у ліквідації природних та техногенних надзвичайних ситуацій.

Вперше силові структури, наділені військово-правоохоронними функціями, з'явилися у Парижі, наприкінці XVIII ст., під час французької революції, з метою забезпечення публічного порядку та безпеки у громадських місцях. Наявність Національних гвардій у державному механізмі країн обумовлено стандартами силового впливу держави на суспільство, зокрема неklasичним (гібридним) характером національної безпеки; неприпустимістю застосування регулярної армії під час розв'язання внутрішньополітичних криз, придушення масових заворушень тощо. Аналогічні структури, подібні до Національних гвардій, сформовані в багатьох країнах світу, інформація про які відображена в додатку до дисертації.

Зокрема, численні нормативно-правові акти у сфері забезпечення національної безпеки в країнах ЄС використовують правовий інститут жандармерії у якості найважливішого структурного елементу в механізмі забезпечення внутрішньої безпеки держави.

В системі державних органів, жандармерія являє собою правовий інститут збройних сил країни, що виконує функції з охорони та забезпечення громадської безпеки як у військовій, так і в цивільній сфері під загальним управлінням цивільної адміністрації, але за безпосереднього керівництва з боку військового командування.

Інститут жандармів має різні найменування в залежності від організаційно-правової побудови військово-правоохоронних органів окремої країни, зокрема, Національна жандармерія у Франції, Жандармерія – у Нідерландах, Турецькій республіці та Люксембурзі, Народна жандармерія – у Бельгії, Цивільна гвардія в Іспанії, Корпус карабінерів та Корпус фінансової гвардії – в Італії, Національна республіканська гвардія – в Португалії.

З огляду на те, що функції жандармерії відрізняються поліваріативністю, в залежності від специфічних рис правоохоронної системи кожної окремої країни світу, єдине та однозначне визначення цього військово-правоохоронного

інституту наразі відсутнє. Різними також є склад, структура та перелік повноважень жандармерій.

Деякі з них більше нагадують збройні сили із цивільним поліцейським потенціалом; вони мають військовий статус та їхні місії належать до сфери відповідальності міністерства або департаменту оборони. В інших контекстах жандармерії та воєнізована поліція більше нагадують цивільну поліцію з деякими спеціальними військовими навичками та можливостями; вони підзвітні міністерству внутрішніх справ або міністерству юстиції або як автономна правоохоронна організація, або як філія цивільної поліції. Іноді відповідальність за керівництво жандармеріями розподіляється між військовою та цивільною поліцейською владою в залежність від спеціальних завдань.

Зокрема, Кодекс внутрішньої безпеки Французької республіки, затверджений постановою уряду від 12.03.2012 № 2012-351, у статті L421-1 визначає жандармерію в якості військового формування, утвореного 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) [219].

Національна жандармерія функціонує як на центральному рівні (Головне управління (штаб-квартира) Національної жандармерії з відповідними відділами, центральними управліннями, офісами), так і на місцевому рівні (складається з відомчого підрозділу жандармерії, мобільних підрозділів та республіканської гвардії), а також включає 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.) [220].

В залежності від напрямків військово-правоохоронної діяльності, органи управління в Головному управлінні жандармерії Франції розподілені за чотирма основними напрямками, а саме: 1) для контролю і боротьби з незаконною

міграцією і нелегальною роботою іноземців утворено Центральне управління боротьби з нелегальною роботою; 2) для боротьби із злочинами, що вчиняються «злочинцями-гастролерами» діє Центральне управління боротьби із кримінальними правопорушеннями; 3) для боротьби із забрудненням навколишнього природного середовища і забезпеченням здоров'я населення утворено Центральне управління боротьби проти нанесення шкоди природному середовищу і забезпечення здоров'я населення; 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 [221].

Аналіз організаційної побудови жандармерії Франції дає підстави для висновку про наділення її статусом військово-правоохоронного органу, діяльність якого, з одного боку, спрямована на реалізацію повноважень цивільної поліції, а з іншого – навичок та підготовки зі спеціальної військової тактики. Завдання жандармерії можуть змінюватись від суто військових (включаючи бойові), до повного спектру цивільних правоохоронних завдань, а їх функції можуть бути віднесені до географічних одиниць (наприклад, охорона сільських районів) чи тематичної спеціалізації (наприклад, певні категорії злочинів).

В залежності від конкретного завдання у сфері забезпечення національної безпеки, військово-правоохоронні функції французької жандармерії розподіляються за наступними напрямками:

1. Підтримання громадського порядку, профілактика злочинів та забезпечення безпеки дорожнього руху.
2. Збір доказів у кримінальних провадженнях, розшук та затримання злочинців, передача їх до органів правосуддя.
3. Виконання завдань за напрямком забезпечення оборони країни, зокрема: забезпечення безпеки ліній комунікацій, інших особливо важливих державних об'єктів, участь у забезпеченні територіальної оборони під час воєнних дій, сприяння дотриманню військового законодавства та військової дисципліни, розшук військовослужбовців, які самовільно залишили розташування військової

частини та дезертирів; супровід військових колон, проведення занять з резервістами у мирний час, оповіщення резервістів та їх доставка на мобілізаційні пункти та інші завдання військової поліції.

4. Забезпечення громадського порядку та безпеки за особливих умов функціонування державного управління: боротьба з масовими заворушеннями, надання допомоги населенню у випадках стихійних лих і т.д. Жандармерія діє разом із силами цивільної оборони та швидкої медичної допомоги, інформує місцеві органи державної влади про обстановку у районі стихійних лих; координує дії підрозділів, які беруть участь у наданні допомоги, забезпечує безперешкодний рух транспорту, задіяного до здійснення рятувальних операцій; встановлює контрольні пости в районах проведення рятувальних робіт та налагоджує з ними зв'язок.

5. Виконання завдань на користь інших міністерств.

Охорона й забезпечення публічного порядку та безпеки на загальнодержавному рівні здійснюється за допомогою мобільних ескадронів Жандармерії (*L'escadron de gendarmerie mobile* – EGM); мобільних груп жандармерії (*Les groupements de gendarmerie mobile* – GGM); мобільних бронегруп жандармерії (*Le groupement blindé de gendarmerie mobile* – GBGM) [222] тощо.

За словами О.В. Агапової, у випадку раптової кризи зазначені підрозділи 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 [138, с. 143].

Порівняльно-правовий аналіз функціонального призначення жандармерії французької республіки та Національної гвардії України дозволяє зробити висновок не тільки про подібність деяких функцій, але й про наявність характерних відмінностей. За влучним висловленням С.В. Бєлая, Національна гвардія не має всього переліку правоохоронних повноважень процесуальної та судової направленості, а також права займатися оперативно-розшуковою діяльністю, у зв'язку з чим НГУ не здатна у повній мірі самостійно виконувати

правоохоронні функції, а може лише у взаємодії з іншими правоохоронними органами реалізовувати завдання у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки [223, с. 25].

Наділення жандармерії французької республіки повноваженнями у сфері судової юрисдикції на законодавчому рівні також закріплено у ст.ст. 14, 17 Кримінального процесуального кодексу Франції, відповідно до якого військовослужбовці жандармерії мають право: констатувати порушення закону; збирати докази та встановлювати винних до початку слідства; проводити дізнання стосовно правопорушень, за якими слідство ще не порушено; виконувати доручення судової влади; приймати та розглядати по суті заяви про правопорушення та скарги від потерпілих [224].

Також, викликає дослідницький інтерес організація функціонування жандармерії поліції республіки Італія, яка структурно складається з двох воєнізованих підрозділів, таких як: Корпус карабінерів (*Arman (Corpo) dei Carabinieri*) та Корпус фінансової гвардії (*Corpo della Guardia di Finanza-GDF*).

Як і Національна жандармерія Франції, Корпус карабінерів виконує поліцейські функції у військовій та правоохоронній сфері, входить до складу Збройних Сил Італійської республіки та підпорядковується Міністру оборони країни. Разом з цим, статус правоохоронного органу, діяльність якого спрямована на забезпечення публічного порядку та безпеки, обумовлює підпорядкування італійської жандармерії також і Міністру внутрішніх справ країни, а на регіональному рівні його підрозділи підпорядковані префектам (в областях) та квесторам (у провінціях).

Корпус очолює Генеральне командування Карабінерів, до складу якого входять командувач (корпусний генерал), заступник командувача (генерал-лейтенант) і начальник штабу. Усі члени Генерального командування знаходяться в Римі. Начальник штабу керує, координує та контролює всі дії війська. Він безпосередньо контролює дії начальників адміністративного управління, санітарної служби, інженерно-технічного управління, автомобільного парку і ветеринарної комісії. На заступників начальника штабу

покладено відповідальність за роботу Національного центру з комплектування особового складу, Національного центру адміністративного забезпечення та юридичного відділу. Генеральне командування включає в себе відділ, що відповідає за прийняття рішень, основні функції в якому покладені на командувача, заступника командувача, начальника штабу і заступника начальника штабу [213, с. 29].

Генеральна штаб-квартира карабінерів взаємодіє з Міністерствами, департаментами публічного управління, міжнародними організаціями. Штаб-квартиру очолює Шеф, який призначається Міністром внутрішніх справ. Навчають карабінерів в п'яти академічних установах і в п'яти школах карабінерів, які проводять загальну і базову підготовку. Є ще спеціалізовані курси з управління вертольотом, проведенню гірничорятувальних заходів, підводних операцій та інших специфічних форм діяльності [225]. В складі корпусу карабінерів існують слідчі та оперативні підрозділи. Функціональна структура корпусу відрізняється тим, що в ньому існують відділи по боротьбі з порушеннями у сфері сільського господарства та трудового законодавства, по боротьбі зі злочинами в банківській сфері – тобто зберігається спеціалізація, що дозволяє ефективно протидіяти відповідним злочинам. Крім того, корпус має стаціонарні (територіальні) підрозділи, що відповідають адміністративно-територіальному поділу країни та мобільні – які можуть посилити діяльність корпусу у відповідній територіальній одиниці [33, с. 190].

Виняткову компетенцію Корпусу карабінерів складають функції військової поліції, підтримання високої військової дисципліни в Збройних Силах Італії шляхом боротьби з порушеннями закону про військовий обов'язок та порядку проходження служби; охорона військових об'єктів; забезпечення виконання мобілізаційних заходів; участь у забезпеченні територіальної оборони та боротьба з диверсійно-розвідувальними групами противника у воєнний час.

Поряд із Корпусом карабінерів та Корпусом фінансової гвардії, до структури військово-правоохоронних органів Іспанії також відноситься й Корпус цивільної гвардії, заснований у 1844 році.

Правовий статус Цивільної гвардії визначено королівським декретом від 02 листопада 1977 року № 2723, відповідно до якого Цивільна гвардія входить до структури Міністерства оборони країни та опосередковано, за окремими напрямками службової діяльності, пов'язаними із забезпеченням публічного порядку у громадських місцях, підпорядковується Міністерству внутрішніх справ [226].

Так, будучи складовим елементом сил безпеки, Цивільна гвардія наділена поліцейськими функціями, закріпленими в Органічному законі Королівства Іспанії від 13 березня 1986 року «Про сили і корпуси безпеки», відповідно до якого до сил та корпусів безпеки відносяться державні сили та корпуси безпеки, підпорядковані національному Уряду; поліцейські корпуси, підпорядковані Автономним спільнотам; поліцейські корпуси, підпорядковані місцевим органам влади. До компетенції Цивільної гвардії відноситься: підтримання й поновлення громадського порядку, забезпечення безпеки громадян та сприяння у реалізації останніми наданих їм прав та свобод, попередження злочинів, а в разі їх учинення – здійснення розшуку та затримання підозрюваних осіб, фіксація слідів учинення злочину, збір речових доказів з подальшою їх передачею у розпорядження компетентним судовим органам, надання допомоги особам, потерпілим від стихійних лих та особистих негараздів, а також вирішення приватних спорів за заявою зацікавлених сторін [227, с. 37].

Разом з тим, Цивільна гвардія наділена й рядом функцій щодо забезпечення національної безпеки у сфері оборони країни. Зокрема, до виключної компетенції Корпусу цивільної гвардії відноситься: забезпечення військової дисципліни та боротьба із злочинами у військовій сфері; охорона особливо важливих державних та військових об'єктів; забезпечення виконання мобілізаційних заходів; участь у забезпеченні територіальної оборони та протидія диверсійно-розвідувальним групам у військовий час; охорона кордону, морських та повітряних портів; здійснення заходів у сфері цивільної оборони; охорона державних автомагістралей та забезпечення безпеки дорожнього руху під час їхньої охорони; зовнішня охорона пенітенціарних установ, митний

контроль та боротьба з контрабандою; видача дозволів на придбання та продаж зброї та вибухових речовин. Вищевказане дозволяє дійти висновку про наділення Корпусу цивільної гвардії доволі широким переліком повноважень, які в національному законодавстві відносяться до компетенції одразу восьми державних органів, таких як: Національна гвардія України, Національна поліція України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Військова прокуратура, Державне бюро розслідувань, Держприкордонслужба, Державна кримінально-виконавча служба, Державна митна служба. Разом з цим, вважаємо за доцільне підтримати позицію С.О. Годлевського, який переконаний, що при збереженні наявних частин і з'єднань Національної гвардії, призначених для охорони громадського порядку, та використанні частин і з'єднань оперативного призначення як головного резерву для ліквідації масових заворушень, наявних сил НГУ в цілому достатньо для виконання завдань у військово-правоохоронній сфері [223, с. 25].

Також цікавим та корисним для вдосконалення національного законодавства у безпековій сфері є досвід Німеччини щодо організації діяльності військово-правоохоронних органів.

У Німеччині, заснований 24 листопада 1740 року Пруським королем Фрідріхом Великим, Корпус Фельд'єгера бере свій початок з більш ніж 275-річної традиції. Перший сучасний підрозділ Фельд'єгер активований 6 жовтня 1955 р., коли був підписаний законопроект про створення Бундесвера. Сьогодні «столицею» Фельд'єгера є Ганновер, де розташовані німецьке командування військової поліції, а також школа військової поліції та штаб-квартира Бундесвера. Три полки Фельд'єгера із загальною кількістю 24 роти розташовані навколо Німеччини [228]. Фельд'єгер – це військова поліція Федеральних збройних сил Німеччини, яка відповідає за всі три служби – армію, військово-повітряні сили та флот. У мирний час у Фельд'єгера є дев'ять батальйонів, з яких вісім перебувають під управлінням дивізії та командування військових округів, а один знаходиться під командуванням Міністерства оборони. У часи оборони для кожної дивізії чи військового округу буде активовано один додатковий

батальйон резервістів. Обов'язки військової поліції у мирний час виконують 34 відділення військової поліції, які підтримують дисципліну у військових формуваннях, охороняють військові об'єкти, забезпечують безпеку транспортних перевезень тощо [228].

Концептуальні та організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки ФРН визначено в Конституції Федеративної Республіки Німеччина [229] та у Білій книзі безпеки Федеративної Республіки Німеччини і перспектив розвитку бундесверу [230]. Є сенс зауважити, що вітчизняні дослідники вказуючи на брак регламентуючих нормативних документів у сфері національної безпеки ФРН зазначають, що Німеччина приймає активну участь в розробці вказаних документів ЄС та НАТО, наприклад Європейської стратегії безпеки [231, с. 75].

Слід підкреслити, що законодавством цієї країни не передбачено функціонування єдиного державного органу, напрямки діяльності якого були б спрямовані на реалізацію завдань у військово-правоохоронній сфері. Окремі функції у військовій та правоохоронній сфері виконують спеціальні мобільні поліцейські частини Поліції готовності (Берайтшафтс поліцай), війська прикордонної охорони (Бундесгрэнцшутц) та в особливих випадках відповідні повноваження можуть бути реалізовані за згодою уряду країни, згідно статті 87 Конституції Німеччини, Збройними Силами «з метою підтримання поліції та прикордонної охорони для захисту цивільних об'єктів та боротьби з організованими та озброєними угруповуваннями» [232].

Варто нагадати, що Поліція готовності виступає в якості військово-організованого озброєного структурного елементу національної поліцейської системи Німеччини, є різновидом мобільних сил німецької поліції. Характерна особливість проходження служби у вказаному підрозділі поліції полягає у постійному перебуванні підпорядкованого особового складу на казарменому положенні. Поліція готовності, як і будь-який інший поліцейський підрозділ, входить до структури Міністерства внутрішніх справ країни, однак порядок

проходження служби особовим складом врегульовано організаційно-розпорядчими документами Міністерства оборони.

Основні повноваження Поліції готовності пов'язані із припиненням масових заворушень, наданням допомоги населенню у разі настання надзвичайних ситуацій, забезпечення публічної безпеки під час масових заходів і т.д.

Народна збройна поліція (НЗП) Китайської народної республіки, будучи складовою частиною збройних сил КНР, являє собою озброєну воєнізовану структуру, що включає різнопрофільні військові формування та служби. Чисельність військ НЗП близько 1300000 військовослужбовців. У поліції налічується 45 формувань дивізійного рівня, частина з яких була передана з Народно-визвольної армії Китаю із збереженням організаційно-штатної структури.

До складу Народної збройної поліції входять війська: внутрішньої охорони; прикордонної охорони; пожежної охорони; внутрішньої безпеки; будівництва та охорони гідроенергетичних об'єктів; забезпечення золотовидобування; дорожньо-будівельні; лісової охорони; спеціальної поліції. Крім того, до НЗП входять формування охорони делегацій, що прибувають до КНР, які є частиною військ внутрішньої охорони чи спеціальної поліції.

Відповідно до Закону, на війська Народної збройної поліції покладено завдання щодо: охорони центральних і місцевих партійних, адміністративних органів, науково-дослідних установ, виправно-трудових установ, важливих промислових підприємств і комунікацій, іноземних дипломатичних представництв; охорони державного кордону, контролю за дотриманням прикордонного режиму, перевірки осіб та транспортних засобів, що перетинають кордон; підтримки громадського порядку, придушення антиурядових виступів, боротьби з політичними противниками та злочинними елементами; проведення оперативних заходів у надзвичайній обстановці всередині країни; організації та ведення боротьби зі стихійними лихами та підтриманням порядку та безпеки в ході ліквідації їх наслідків; участі у ліквідації злочинних та антиурядових

організацій; виконанні заходів щодо розшуку, затримання та конвоювання злочинців; виконанні вироків, пов'язаних із стратою [233].

Крім цього, на Народну збройну поліцію покладено обов'язок участі, спільно з іншими правоохоронними органами, в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки при проведенні зборів у громадських місцях, вуличних ходів та демонстрацій, а також у разі загрози життю та здоров'ю громадян.

Спеціальні формування Народної збройної поліції беруть участь у контррозвідувальній діяльності, а також виконують завдання боротьби з тероризмом та забезпеченні безпеки польотів цивільної авіації.

У воєнний час війська НЗП залучаються для участі в забезпеченні територіальної оборони, боротьби з розвідувально-диверсійними силами противника, охорони тилкових районів країни, тилового забезпечення військ та здійснення заходів цивільної оборони.

Таким чином, аналіз організаційно-правового забезпечення функціонування Національних гвардій у Франції, Італії, Іспанії, Німеччині та Китайській народній республіці дозволив узагальнити перелік завдань, які стоять перед цими військово-правоохоронними органами та виявити особливості управління ними.

Зокрема, до завдань, покладених на Національні гвардії, відносяться: охорона публічного порядку та безпеки, протидія вуличним заворушенням; боротьба з тероризмом, організованою злочинністю та протидія екстремістській діяльності; охорона державних об'єктів та спеціальних вантажів; сприяння органам охорони кордону; виконання контрольних повноважень щодо дотримання законодавства у сфері обігу зброї, здійснення приватної охоронної діяльності, забезпечення податкових та митних правил і т.д.; охорона державних посадових осіб з особливим статусом; запобігання надзвичайним ситуаціям, ліквідація наслідків стихійних лих, ліквідація наслідків аварій, пожеж, катастроф; протидія зовнішнім загрозам; участь у бойових діях у якості військового формування зі спеціальним статусом та повноваженнями.

Особливим різновидом Національних гвардій виступають жандармерії, організаційно-правовий статус яких врегульовано, як правило, на законодавчому рівні та наділено, в залежності від внутрішньої політичної й соціальної обстановки, наступними характерними рисами, а саме: а) наділення статусом допоміжного органу під час взаємодії з військовими та правоохоронними органами; б) в залежності від встановленого в державі правового режиму функціонування органів державного управління, організаційний статус жандармерій передбачає їх подвійне підпорядкування Міністерству внутрішніх справ та Міністерству оборони; в) структура жандармерій має ознаки воєнної організації, що обумовлює підвищену централізацію та ієрархічність системи управління, у порівнянні із органами поліції; г) специфіка виконання завдань у військово-правоохоронній сфері обумовлює оснащення жандармерій потужними технічними засобами, спрямованими на усунення загроз національній безпеці держави; д) державою встановлені підвищені вимоги до військовослужбовців жандармерій, які передбачають наявність заборон та обмежень, таких як: вступ до профсоюзів; участь у страйках, демонстраціях; участь у публічних політичних заходах; понаднормовий час перебування на службі, і т.д.

Думається, що досвід організаційно-структурної побудови військово-правоохоронних органів зарубіжних країн буде корисний в процесі удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України, зокрема, в процесі формування структури, завдань та функцій підрозділів спеціального призначення НГУ; застосування сил та засобів НГУ під час забезпечення публічного порядку та безпеки на транспорті; удосконалення організації оперативного реагування у віддалених місцевостях за допомогою мобільних підрозділів НГУ; розширення функцій НГУ, в частині наділення повноваженнями у сфері забезпечення дорожнього руху на дорогах державного значення і т.д.

Однак, не менш важливим та, водночас, характерним напрямом функціонування військово-правоохоронних органів, аналогічних Національній

гвардії України, є їх активне залучення до міжнародного співробітництва у рамках Асоціації FIER та Організації Північноатлантичного договору (НАТО), організаційно-правове забезпечення діяльності яких пропонуємо розглянути більш докладно.

Необхідність та важливість забезпечення дієвої співпраці військово-правоохоронних органів в рамках міжнародних організацій має законодавче підґрунтя, адже, відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 12 Закону України від 13.03.2014 «Про Національну гвардію України» НГУ зобов'язана брати участь у міжнародному співробітництві, міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у порядку і на умовах, визначених законами України [27].

Відповідно до статті 4 Статуту FIER, 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 [234].

На теперішній час, до складу Асоціації FIER входять 19 військово-правоохоронних відомств, а саме: Національна жандармерія Франції, Карабінери Італії, Цивільна гвардія Іспанії, Республіканська національна гвардія Португалії, Турецька жандармерія, Королівська марокканська жандармерія, Жандармерія Нідерландів, Румунська жандармерія, Національна жандармерія Аргентини, Національна рада командувачів військової поліції та військового корпусу пожежної охорони, Палестинські сили національної безпеки, Національна жандармерія Джибуті, Національна гвардія Кувейту, Національна жандармерія Сенегалу.

Крім того, як позитивний приклад взаємодії Національної гвардії із міжнародними правоохоронними інституціями, слід відзначити, що 16 жовтня 2017 року в місті Амман (Йорданія), на саміті директорів і командувачів

Асоціації сил жандармерії і поліції країн Європи і Середземного моря в статусі військової установи (FIER), було ухвалено рішення про надання Національній гвардії статусу повноправного члена Асоціації.

За словами командувача Національної гвардії М. Балана, отримання НГУ цього статусу є результатом наполегливої роботи на шляху реформування в рамках Євроатлантичного курсу держави. Ця подія стала імпульсом і чітким сигналом до продовження реформ у Національній гвардії України, адаптації національного законодавства України до демократичних норм та стандартів провідних країн світу [235].

Відповідні організаційні зміни торкнулися й Головного управління НГУ, в якому утворено та функціонує окреме управління міжнародного співробітництва. Командувач НГУ за участю цього спеціально створеного управління здійснює керівництво та спрямовує діяльність на виконання таких особливих завдань: 1) підготовку та реалізацію європейських проектів, що стосуються НГУ; 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 тощо); 3) участь у підготовці та відборі військовослужбовців НГУ для участі у міжнародних миротворчих операціях; 5) організацію прийому та протокольного забезпечення візитів делегацій, окремих представників військових правоохоронних структур іноземних держав до НГУ, міжнародних зустрічей, конференцій та інших заходів; 6) організацію виїздів представників НГУ у службові відрядження за кордон; 7) проведення заходів щодо організації вдосконалення мовної підготовки військовослужбовців НГУ [236, с. 131-132].

Таким чином, взаємодія Національної гвардії з військово-правоохоронними відомствами країн Європейського Союзу у рамках Асоціації FIER чинить позитивний вплив на процес становлення та розвитку Національної гвардії України з низки причин, зокрема:

- забезпечує посилену підтримку іноземних партнерів в процесі реформування Національної гвардії України та приведення її діяльності до норм та стандартів аналогічних правоохоронних формувань країн-членів Асоціації;
- дозволяє активізувати співробітництво з колегами по всьому світові, розвивати та зміцнювати міжнародні зв'язки з країнами-членами та партнерами Асоціації FIER;
- надає розширені можливості обміну досвідом в галузях, що становлять спільний інтерес для структур-членів Асоціації, а також участі у заходах для обговорення спільних викликів та загроз національній та міжнародній безпеці;
- надає можливість іншим членам FIER отримати досвід НГУ щодо виконання службово-бойових завдань в кризовий період, зокрема з питань врегулювання внутрішніх конфліктів та реагування на загрози (у тому числі «гібридні»);
- можливість впроваджувати інновації та нові технології у сферу забезпечення безпеки.

Іншим, не менш важливим напрямком взаємодії Національної гвардії України з військово-правоохоронними органами Європейського Союзу та США виступає проведення спільних заходів з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО).

Слід підкреслити, що питання щодо участі України у міжнародному військовому співробітництві на конституційному рівні вирішено неоднозначно. З одного боку, відповідно до статті 17 Конституції України, на території нашої держави забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, а з іншого – мирне та взаємовигідне співробітництво України у сфері безпеки і оборони з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права визнано пріоритетним напрямком зовнішньої політики держави (стаття 18 Конституції) [58].

Разом з цим, на рівні підзаконних нормативно-правових актів прагнення України щодо організації військового співробітництва з НАТО визначені доволі однозначно.

8 лютого 1994 року Україна підписала Рамковий документ «Партнерство заради миру», а 25 травня цього ж року передала керівництву НАТО свій Презентаційний документ, в якому визначено політичні цілі участі України в Програмі «Партнерство заради миру», заходи, які планується здійснити для досягнення цих цілей, а також сили і засоби, що виділяються Україною для участі в неї [237].

Також, відповідно до Рекомендацій парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО, схвалених Постановою Верховної Ради України від 21 листопада 2002 року № 233-IV, євроатлантичну інтеграцію України визначено в якості суттєвого фактору зміцнення її національної безпеки, покликаного сприяти розвитку демократичних інститутів, громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини, і, таким чином, відповідає життєво важливим інтересам Українського народу [238].

«Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України)» обґрунтовує євроатлантичний курс України і визначає її інтеграцію «до євроатлантичних та європейських структур безпеки та співробітництва, забезпечення широкомасштабної участі України в загальноєвропейській системі безпеки, набуття у майбутньому членства в НАТО та ЄС» пріоритетами її зовнішньої політики.

Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, розвиток особливого партнерства з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття повноправного членства України в НАТО, визначено в якості пріоритетного напрямку зовнішньої політики України. Для зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору Україна планує:

- досягти у максимально стислі строки достатньої взаємосумісності Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки і оборони з відповідними структурами держав Альянсу;
- суттєво активізувати реформи, які необхідно впровадити з метою досягнення відповідності критеріям членства в НАТО у рамках імплементації річних національних програм під егідою Комісії Україна - НАТО;
- отримати запрошення та приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО.

Згідно Стратегії комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року, затвердженої Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 348/2021, євроатлантична інтеграція визначена одним з пріоритетів національних інтересів держави та забезпечення національної безпеки, мета якої полягає в отриманні гарантій безпеки держави, її суверенітету та територіальної цілісності в межах існуючого кордону, забезпечення умов для утвердження демократичних цінностей та принципу верховенства права, гарантування безпеки, прав і свобод громадян України, економічного розвитку України та зростання добробуту її населення [239].

Таким чином, процес співпраці командування військово-правоохоронних органів України з НАТО пройшов декілька етапів, основними з яких є:

1. Приєднання до програми НАТО «Партнерство заради миру» (1994).

Як вже було зазначено вище, Програма «Партнерство заради миру» була створена у січні 1994 р., з метою надання членам Альянсу можливості співпрацювати зі своїми партнерами, які не входять до нього, у тому числі з Україною, за багатьма напрямками у військовій та оборонній сфері діяльності. Практично всі органи НАТО прямо або опосередковано беруть участь у роботі за програмою «Партнерство заради миру», як ключовому чиннику в процесі розвитку відносин між Альянсом та країнами – учасницями цієї Програми.

2. Підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО (1997 р.) [240].

09 липня 1997 року в рамках Мадридського саміту НАТО відбулося підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО. З української Сторони документ був підписаний Президентом Л.Д. Кучмою, з боку НАТО – Генеральним секретарем НАТО Х. Соланою та главами держав або урядів країн - членів НАТО. Хартія зафіксувала політичні зобов'язання сторін на найвищому рівні.

3. Схвалення Плану дій Україна – НАТО у 2002 році [241].

План дій визначає спільні цілі України та НАТО у сферах політики та безпеки, співробітництва у військовій сфері та захисту та безпеки інформації. У документі також міститься перелік змін в українському законодавстві, які має ухвалити Україна. План дій Україна – НАТО відображає стратегію відносин країни з Альянсом та базується на Хартії [242], яка залишається основою відносин Україна - НАТО. Метою Плану є визначення стратегічних цілей України для повної її інтеграції до структури безпеки НАТО та створення стратегічних рамок для існуючої та майбутньої співпраці Україна-НАТО. Політичний та економічний розділ плану визначає цілі в галузі внутрішньої та зовнішньої політики, безпеки, а також завдання щодо реформування української економіки. Документ також визначає завдання у галузі реформування військових структур, напрями співробітництва України та НАТО, а також питання фінансування спільних дій.

4. Новітній етап співпраці командування військово-правоохоронних органів з Представництвом НАТО в Україні започатковано у 2014 році та пов'язано з реалізацією річних національних програм під егідою Комісії Україна-НАТО, які є ключовим системним документом розвитку співробітництва з НАТО та важливим інструментом здійснення реформ за підтримки Альянсу. Крім того, структура досягає значних результатів у виконанні Цілей партнерства в рамках Процесу планування та оцінки сил Програми НАТО «Партнерства заради миру», в тому числі за допомогою Індивідуальної програми партнерства Україна-НАТО.

Нинішній стан справ свідчить про те, що Національна гвардія України 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 [138, с. 178-179].

У червні 2018 року Північноатлантична Рада ухвалила новий пакет Цілей партнерства для України. Для Національної гвардії було визначено низку Цілей, які вона успішно реалізує як спільно з Міністерством внутрішніх справ України та Збройними Силами України, так і самостійно. Серед основних – «Мовні вимоги», «Планування та підготовка до операцій», «Стратегічні комунікації», «Кіберзахист» [243].

Поряд із цим, започатковано та забезпечено співробітництво Національної гвардії 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 Національної гвардії «Нові Санжари», в якому, за фінансової підтримки Трастового Фонду, було закуплено сучасну медичну апаратуру тощо [244, с. 69].

Аналіз правового регулювання організації діяльності Північноатлантичного Альянсу дозволяє зробити висновок, що його основу складають нормативно-правові акти, спрямовані на визначення: а) стратегічних цілей Альянсу в довгостроковій перспективі; б) характеру та основоположних завдань НАТО у сфері безпеки; в) напрямків подальшої адаптації збройних сил НАТО.

Типовим прикладом вищевказаних регулюючих приписів слугує Стратегічна концепція оборони та забезпечення безпеки членів організації

Північноатлантичного договору, затверджена під час Лісабонського саміту в листопаді 2010 року (скорочено – Стратегічна концепція) [245].

Зокрема, Стратегічною концепцією визначено три ключових завдання довгострокового розвитку Альянсу, які водночас виступають складовими елементами гарантій безпеки для його членів, а саме:

1. Колективна оборона. Відповідно до статті 5 Вашингтонського договору, країни-члени НАТО завжди надаватимуть допомогу одна одній у разі нападу. Це зобов'язання залишається твердим та непорушним. НАТО здійснюватиме стримування та захист від будь-якої загрози агресії, а також від нових викликів у сфері безпеки там, де вони загрожують основам безпеки окремих країн-членів і Альянсу в цілому.

2. Кризове регулювання. НАТО володіє унікальним і дієвим набором політичних та військових засобів для подолання криз будь-якого характеру – напередодні, під час та після завершення конфліктів. НАТО активно використовуватиме відповідне поєднання цих політичних та військових засобів, щоб допомогти регулювати виникаючі кризи, які можуть потенційно стосуватися безпеки Альянсу.

3. Безпека на основі співробітництва. Альянс зазнає впливу політичних подій та подій у сфері безпеки за межами його кордонів, а також може сам впливати на ці події. НАТО активно працюватиме з метою зміцнення міжнародної безпеки за допомогою партнерства з відповідними країнами та іншими міжнародними організаціями, шляхом активного контролю над озброєннями, нерозповсюдженням та роззброєнням; а також тримаючи відкритими двері Альянсу для всіх європейських демократій, які відповідають критеріям НАТО [245]. Таким чином, організація забезпечення безпекового простору виступає для Альянсу стратегічним (довгостроковим) перспективним завданням з чітко визначеними цілями та принципами діяльності.

Разом з цим, нормативно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України не містить документів стратегічного (доктринального) характеру. За словами представника групи радників з питань доктрини та освіти

(DEAG) Офісу оборонного співробітництва Посольства США в Україні Г. Квош, «важливо, щоб доктрина Національної гвардії України не суперечила національним нормативним документам водночас як з питань оборони, так і з питань безпеки та була сумісною з доктринами країн-партнерів» [246].

Слід наголосити, що Стратегія національної безпеки України підкреслює необхідність забезпечення розвитку Національної гвардії України з урахуванням досвіду держав - членів ЄС, посилення її інституційної спроможності, виконання завдань за призначенням. У той же час, у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [247], доктринальному документі, спрямованому на правове забезпечення комплексного реагування органів системи МВС України на виклики та загрози, насамперед гібридні, національній безпеці країни, простежується відсутність належної уваги до стратегічного планування діяльності військ Національної гвардії. Вважаємо, що роль Національної гвардії в цьому правовому акті визначено побіжно, без врахування усього потенціалу цього військово-правоохоронного органу.

Безумовно, позитивним аспектом розвитку Національної гвардії слугує вже сформована законодавча база, спрямована на визначення правових засад організації та порядку діяльності Національної гвардії України, її загальної структури, функцій та повноважень.

Однак, на теперішній час в законодавчому забезпеченні Національної гвардії назріла нагальна потреба щодо розроблення нормативно-правового акту стратегічного планування, спрямованого на визначення ролі й місця органів військового управління НГУ, командирів (начальників) усіх рівнів, порядку та принципів взаємодії всередині структури на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях щодо організації виконання повсякденних завдань і забезпечення підготовки до виконання завдань у майбутньому.

Висновки до розділу 3

До основних суб'єктів взаємодії з Національною гвардією України відносяться: а) правоохоронні органи; б) Збройні Сили України та інші, утворені

відповідно до законодавства, військові формування; в) органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Аналіз вищевказаних нормативно-правових приписів МВС України дозволяє зробити важливий висновок про те, що механізм взаємодії НГУ у найбільш повному обсязі врегульовано, в частині співпраці з правоохоронними органами.

Разом з тим, організація взаємодії НГУ зі Збройними Силами України, іншими, утвореними відповідно до законодавства, військовими формуваннями, а також органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначена, переважно, на законодавчому рівні. Однак, специфіка такої взаємодії потребує детальної відомчої регламентації.

Наявність Національних гвардій у державному механізмі країн обумовлено стандартами силового впливу держави на суспільство, зокрема неklasичним (гібридним) характером національної безпеки; неприпустимістю застосування регулярної армії під час розв'язання внутрішньополітичних криз, придушення масових заворушень тощо. Аналогічні структури, подібні до Національних гвардій, сформовані в багатьох країнах світу, інформація про які відображена в додатку до дисертації.

До завдань, покладених на Національні гвардії, відносяться: охорона публічного порядку та безпеки, протидія вуличним заворушенням; боротьба з тероризмом, організованою злочинністю та протидія екстремістській діяльності; охорона державних об'єктів та спеціальних вантажів; сприяння органам охорони кордону; виконання контрольних повноважень щодо дотримання законодавства у сфері обігу зброї, здійснення приватної охоронної діяльності, забезпечення податкових та митних правил і т.д.; охорона державних посадових осіб з особливим статусом; запобігання надзвичайним ситуаціям, ліквідація наслідків стихійних лих, ліквідація наслідків аварій, пожеж, катастроф; протидія зовнішнім загрозам; участь у бойових діях у якості військового формування зі спеціальним статусом та повноваженнями.

Особливим різновидом Національних гвардій виступають жандармерії, організаційно-правовий статус яких врегульовано, як правило, на законодавчому

рівні та наділено, в залежності від внутрішньої політичної й соціальної обстановки, наступними характерними рисами, а саме: а) наділення статусом допоміжного органу під час взаємодії з військовими та правоохоронними органами; б) в залежності від встановленого в державі правового режиму функціонування органів державного управління, організаційний статус жандармерій передбачає їх подвійне підпорядкування Міністерству внутрішніх справ та Міністерству оборони; в) структура жандармерій має ознаки воєнної організації, що обумовлює підвищену централізацію та ієрархічність системи управління, у порівнянні із органами поліції; г) специфіка виконання завдань у військово-правоохоронній сфері обумовлює оснащення жандармерій потужними технічними засобами, спрямованими на усунення загроз національній безпеці держави; д) державою встановлені підвищені вимоги до військовослужбовців жандармерій, які передбачають наявність заборон та обмежень, таких як: вступ до профсоюзів; участь у страйках, демонстраціях; участь у публічних політичних заходах; понаднормовий час перебування на службі, і т.д.

Думається, що досвід організаційно-структурної побудови військово-правоохоронних органів зарубіжних країн буде корисний в процесі удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України, зокрема, в процесі формування структури, завдань та функцій підрозділів спеціального призначення НГУ; застосування сил та засобів НГУ під час забезпечення публічного порядку та безпеки на транспорті; удосконалення організації оперативного реагування у віддалених місцевостях за допомогою мобільних підрозділів НГУ; розширення функцій НГУ, в частині наділення повноваженнями у сфері забезпечення дорожнього руху на дорогах державного значення і т.д.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків:

1. Встановлено, що актуальність проблематики адміністративно-правового статусу командувача НГУ обумовлена й дотепер триваючою дискусією щодо визначення особливостей реалізації окремих напрямків правового положення очільника Національної гвардії, серед яких переважне значення мають: а) порядок призначення на посаду та звільнення з посади; б) характеристика функціонального забезпечення та специфіка виконуваних завдань управлінської діяльності; в) порядок прийняття та реалізації управлінських рішень; г) визначення напрямків взаємодії очільника Національної гвардії з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами тощо.

2. Визначено поняття адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України як систематизованої сукупності адміністративно-правових норм, які врегульовують його правове положення в якості військовослужбовця НГУ, наділеного повноваженнями щодо здійснення безпосереднього військового керівництва органами й підрозділами Національної гвардії. Специфіка адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії полягає у реалізації очільником НГУ функції подвійного підпорядкування, яка передбачає виконання покладених на нього обов'язків в мирний час у складі Міністерства внутрішніх справ та в особливий період за безпосереднього підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України.

Виокремлено характерні ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, а саме: а) наділення організаційно-владними повноваженнями, спрямованими на одночасну реалізацію функцій керівника Національної гвардії та очільника головного органу військового управління НГУ; б) прийняття управлінських рішень у військовій та правоохоронній сфері, шляхом видання наказів, директив, розпоряджень та

доручень; в) встановлення для командувача НГУ підвищеної юридичної відповідальності та визначених на законодавчому рівні правових обмежень.

3. Сформульовано визначення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ як правової основи його управлінської діяльності у вигляді сукупності нормативних правових актів, спрямованих на визначення мети, завдань, функцій та компетенції керівника Національної гвардії.

З'ясовано, що однією з ключових прогалин нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ слугує відсутність законодавчих вимог до посади керівника Національної гвардії, до числа яких автором віднесено: відповідність спеціальним умовам вступу на службу в Національну гвардію; наявність повної вищої військової або юридичної освіти; наявність досвіду роботи на керівних посадах не менш як п'ять років; наявність досвіду участі у бойових операціях.

4. Встановлено, що загальною метою реалізації адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії є здійснення комплексу управлінських дій суб'єктів військового керівництва, шляхом організації виконання покладених на Нацгвардію завдань та функцій, через очолюваний керівником НГУ головний орган військового управління.

До числа спеціальних цілей військового управління органами та підрозділами Національної гвардії України відноситься: а) централізація військового управління в НГУ; б) забезпечення підконтрольності органів військового управління і посадових осіб Національної гвардії командуванню ЗСУ та вищим органам державної влади в особливий період; в) єдиноначальність на правовій основі; г) забезпечення військової дисципліни; д) оптимальне поєднання структури й повноважень органів військового управління НГУ; е) комплексний підхід до реалізації мети військового керівництва, шляхом налагодження тісної взаємодії з військовими та правоохоронними органами.

5. Охарактеризовано компетенцію Департаменту персонального штабу Головного управління НГУ, значення якої полягає у забезпеченні реалізації

повноважень командувача Нацгвардії щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління, підготовки комплексних управлінських рішень, контролю та перевірки їх виконання, забезпечення участі в роботі колегіальних органів державної влади, а також для вирішення інших питань оперативно-службової діяльності Головного управління Національної гвардії України.

6. Обґрунтовано доцільність утворення органів військової поліції у складі Збройних Сил України, функціями якої в особливий період мають стати: виявлення, попередження та припинення дисциплінарних, адміністративних та кримінальних правопорушень; здійснення повноважень органу дізнання; сприяння органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у розшуку військовослужбовців; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні проступки, скоєні військовослужбовцями; виконання щодо військовослужбовців кримінальних покарань у дисциплінарних військових частинах та на гауптвахтах; забезпечення безпеки дорожнього руху.

7. Акцентовано увагу на недостатньому нормативно-правовому врегулюванні організації взаємодії Національної гвардії з правоохоронними органами в особливий період, у зв'язку з чим розроблено проєкт Інструкції про взаємодію сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період, мета якої полягає у визначенні: суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; визначенні єдиного механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами Сил безпеки; організації розшуку та затримання злочинців в особливий період; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо.

8. Проаналізовано досвід організаційно-структурної побудови військово-правоохоронних органів зарубіжних країн та визначено напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України, зокрема, в процесі формування структури, завдань та функцій підрозділів спеціального призначення НГУ; застосування сил та засобів НГУ під

час забезпечення публічного порядку та безпеки на транспорті; удосконалення організації оперативного реагування у віддалених місцевостях за допомогою мобільних підрозділів НГУ; розширення функцій НГУ, в частині наділення повноваженнями у сфері забезпечення дорожнього руху на дорогах державного значення тощо.

9. Надано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства у сфері врегулювання адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, зокрема:

Розроблено проєкт Закону України «Про військову поліцію», призначення якої полягає у захисті життя, здоров'я, прав і свобод військовослужбовців Збройних Сил України та громадян, задіяних на військові збори, осіб цивільного персоналу Збройних Сил України при виконанні ними службових обов'язків або на території військових частин, організацій та установ, протидії злочинності, зміцнення законності, правопорядку та військової дисципліни, забезпечення безпеки дорожнього руху у Збройних Силах України та захисту інших правовідносин, що охороняються законом, в галузі оборони держави.

Розроблено проєкт Інструкції про взаємодію Сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період, мета якої полягає у визначенні: суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; визначенні єдиного механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами у складі Сил безпеки; організації розшуку та затримання злочинців під час дії воєнного стану; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо.

) З метою законодавчого закріплення вимог до керівника, який обіймає посаду командувача Національної гвардії України, пропонується ***доповнити Закон України «Про Національну гвардію України» ст. 7-1 «Вимоги до керівника, який обіймає посаду командувача Національної гвардії України»***, наступного змісту: «Командувачем Національної гвардії України може бути призначений керівник, який: 1) відповідає спеціальним умовам вступу на службу в Національну гвардію;

2) має повну вищу військову або юридичну освіту; 4) має досвід роботи на керівних посадах у сфері військового управління не менш як п'ять років; 5) має досвід участі у бойових операціях».

) З метою надання військовослужбовцям Національної гвардії юрисдикційних повноважень щодо притягнення громадян до адміністративної відповідальності, пропонується доповнити:

п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», абзацем наступного змісту: «Національної гвардії України під час охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки (ст. ст. 51, 173, 174, ст. 175-1 (за винятком порушень, учинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ст.ст. 178, 180 – 182, 184-1, 185, 195-6)»;

ст. 259 КУпАП «Доставлення порушника», визначивши військовослужбовців Національної гвардії серед суб'єктів адміністративної юрисдикції, наділених правом доставлення правопорушників до відповідних правоохоронних органів;

ст. 264 КУпАП «Особистий огляд і огляд речей», закріпивши за військовослужбовцями Національної гвардії повноваження щодо здійснення особистого огляду та огляду речей.

) З метою визначення правових підстав взаємодії Національної гвардії України та Управління державної охорони, пропонується **викласти ч. 2 ст. 10 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»** у наступній редакції: «Національна поліція, Національна гвардія, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону України, інші центральні органи виконавчої влади України, Служба безпеки України в межах своєї компетенції та у взаємодії з Управлінням державної охорони України беруть участь у здійсненні державної охорони».

) З метою розширення переліку суб'єктів, які входять до складу Штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, **доповнити ч. 4 ст. 76 Кодексу цивільного захисту України** та включити до неї «органи охорони правопорядку

та військові формування із правоохоронними функціями».

) З метою наділення статусом військовослужбовця НГУ першого заступника та заступників командувача Національної гвардії, пропонується **викласти п. 8 «Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України»** у наступній редакції: «...На посаду командувача, першого заступника та заступників командувача Національної гвардії України призначається військовослужбовець».

) З метою нормативно-правового визначення грубого дисциплінарного проступку, пропонується **доповнити розділ I Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України** положеннями наступного змісту:

«Грубий дисциплінарний проступок військовослужбовця НГУ – це умисна дія або бездіяльність, вчинена всупереч принципам і завданням організації несення служби в Національній гвардії України, наслідком якої стало заподіяння істотної шкоди особі, суспільству або державі, а рівно посягання на організацію військового управління».

«Кваліфікуючі ознаки грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем Національної гвардії України:

- вчинення правопорушення, за яке передбачено застосування двох і більше видів юридичної відповідальності;

- вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління Національної гвардії;

- вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді;

- вчинення одного дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями;

- вчинення дисциплінарного проступку, пов'язаного з неправомірним застосуванням військовослужбовцем Нацгвардії фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. Офіційний вісник України. 2022. № 46. Ст. 2497.
2. Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні : автореф.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 22 с.
3. Степанова Т.В. Щодо співвідношення поняття «правового статусу» та суміжних категорій. Правова держава. 2015. № 19. С. 35-40.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. Х. : Консум, 2001. 656 с.
5. Адміністративно-правовий статус військовослужбовця Національної гвардії України : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 279 с.
6. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. Х. : Одиссей, 2004. 880 с.
7. Сурник В.М. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 228 с.
8. Погиба П.П. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Держ. ВНЗ "Запорізь. нац. ун-т" МОН України. Запоріжжя, 2015. 22 с.
9. Корольов Ю.О. Правовий механізм реалізації адміністративно-правового статусу службовців Національного банку України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2014. 220 с.
10. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеська юридична академія. Одеса, 2006. 18 с.
11. Жбанчик А.В. Організаційно-правові засади взаємодії міліції та Національної гвардії України у сфері охорони громадського порядку : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2014. 246 с.
12. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : указ Президента України від 28.03.2014 № 346/2014. Офіційний вісник Президента України. 2014. № 12. Ст. 507.

13. Про затвердження Положення про орган військового управління оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України : наказ МВС України від 16.07.2014 № 681. Офіційний вісник України. 2014. № 65. Ст. 1807.

14. Мельничук М.В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2009. 20 с.

15. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

16. Ворушило В. П. Управлінські рішення щодо зміцнення законності у діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2003. 227 с.

17. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 175 с.

18. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 413 с.

19. Мацюк В. Я. Використання інформаційного ресурсу підрозділами податкової міліції для прийняття управлінського рішення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 208 с.

20. Слинько Д. В. Процесуально-правовий механізм формування і прийняття рішень в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 174 с.

21. Зеленецкий В. С. Теория и практика обоснования решений в уголовном процессе Украины. Монография / В. С. Зеленецкий, Н. В. Глинская. Х. : Страйд, 2006. 328 с.

22. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. проф.. В. В. Дубічинського. Х.: ВД „ШКОЛА”, 2006. 1008 с.

23. Головач А.В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах Державної податкової служби України : автореф. дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 34 с.

24. Яценко С.Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Акад. упр. МВС. Київ, 2009. 20 с.

25. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О.В. Джафарова та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

26. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бєвзенко, Р. А. Калюжний та ін. Х. : ХНУВС, 2011. 591 с.

27. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.

28. Буличев А.О. Адміністративно-правовий статус військовослужбовця Національної гвардії України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 279 с.

29. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 202 с.

30. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2005. 18 с.

31. Курись А.С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 20 с.

32. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

33. Горбач Д.О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О.І. Безпалової). Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с.

34. Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України: наказ МВС України від 16.06.2014 № 566. Офіційний вісник України. 2014. № 57. Ст. 1561.

35. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України: наказ МВС України від 16.06.2014 № 567. Офіційний вісник України. 2014. № 57. Ст. 1562.

36. Про затвердження 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. Офіційний вісник України. 2014. № 59. Ст. 1623.

37. Про затвердження 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. Офіційний вісник України. 2014. № 65. Ст. 1808.

38. Про затвердження Положення про авіаційні військові частини Національної гвардії України: наказ МВС України від 30.09.2014 № 1008. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2505.

39. Маркова О.О. Співвідношення правосуб'єктності і компетенції деяких суб'єктів публічного права в договірних відносинах. Форум права. 2013. №1. С. 655-661.

40. Лазор О. Місцеве управління : поняття, терміни, визначення : навч. посіб. / О. Лазор, О. Лазор. 2-е вид., переробл. і доп. К. : Дакор, 2006. 352 с.

41. Недашківська Т. Асоціативне семантичне поле концептів професійність, служіння, мета, повноваження, завдання у професійній свідомості державних службовців. Вісник Національної академії державного управління

при Президентіві України : наук. журн. / [редкол. : Оболенський О.Ю. (голов. ред.), Сьомін С.В. та ін.]. К. : Вид-во НАДУ, 2007. №4. С. 65-73.

42. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівського університету : (серія «Юридична»). 2010. № 51. С. 162-167.

43. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.

44. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108.

45. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.

46. Агапова О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 258 с.

47. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: навч. посіб. / кол. авт.; за заг. ред. В.Рибкала, В.Тертички. К.: Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.

48. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL : file:///C:/Users/Everest/Downloads/Duur_2013_9_6.pdf.

49. Державне управління: словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

50. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення. : монографія / Криштанович М.Ф., Пушак Я.Я., Флейчук М.І., Франчук В.І. Львів : Сполом, 2020. 418 с.

51. Костенко Г.Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки. Навчальний посібник / Г.Ф. Костенко. К.; ЗАТ Видавничий дім “ДЕМІЦ”, 2002. 144 с.

52. Про Стратегію національної безпеки: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. Урядовий кур’єр. 2020. № 179.

53. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

54. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

55. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

56. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97. Ст. 2796.

57. Горбань О. П. Правовий та соціальний статус іноземця та особи без громадянства. Форум права. 2007. № 1. С. 26-33.

58. Конституція України. Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

59. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : в 2 т. / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. Я., Голосніченко І. Я. та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.

60. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. 2008. № 1. С. 316-321.

61. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.

62. 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.

63. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

64. Про Дисциплінарний Статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22-23. Ст. 197.

65. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 548-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22-23. Ст. 194.

66. У чому закон обмежує військовослужбовців. «Армія-Інформ». URL: <https://armyinform.com.ua/2020/02/u-chomu-zakon-obmezhuje-vijskovosluzhbovcziv/>.

67. Скрыль С.А. Теоретические проблемы эффективности законодательства в сфере государственного управления: дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Киев, 2001. 194 с.

68. Цветков В.В. Державне управління як основний різновид соціального управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К., 1998. С.17-37.

69. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.

70. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. Форум права. 2013. № 2. С. 123-128.

71. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутріш. справ. Дніпропетровськ 2009. 20 с.

72. Костюченко О.Є. Визначення поняття «правове забезпечення». Науковий вісник Національного університету ДПС України. 2015. №1(68). С. 11-16.

73. Сидоренко О.П. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 1. С. 39-46.

74. Скакун О.Ф. Теория государства и права : ученик / О.Ф. Скакун. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

75. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 198 с.

76. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87.

77. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

78. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

79. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

80. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.

81. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.

82. Загальна декларація прав людини: Декларація від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. №93. Ст. 3103.

83. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

84. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Голос України. 2001. № 3.

85. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033#Text.

86. Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах від 20 квітня 1959 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_036#Text.

87. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331#Text.

88. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню від 26 листопада 1987 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text.

89. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text.

90. Європейський кодекс поліцейської етики від 19 вересня 2001 року. The global human rights education and training centre. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf.

91. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку від 07.09.1990. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334#Text.

92. Міжнародне співробітництво. Офіційний сайт Національної гвардії України. URL: <https://ngu.gov.ua/mizhnarodne-spivrobitnycztvo/>.

93. Денис Монастирський провів зустріч із Тимчасово повіреною у справах США в Україні Крістіною Квін. Офіційний сайт МВС України. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/denis-monastirskii-proviv-zustric-iz-timcasovo-povirenoyu-u-spravah-ssa-v-ukrayini-kristinoyu-kvin>.

94. 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.

95. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

96. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.

97. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

98. Безпалова О. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. Вісник Пенітенціарної асоціації України. 2020. № 3. С. 139-147.

99. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: Укр. Акад. внутр. справ, 1995. 177 с.

100. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Ун-т внутр. Справ. «Еспада», 2000. 368 с., с. 8; Адміністративна діяльність : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. О. І. Остапенка. Львів : ЛІВС, 2002. 252 с.

101. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навчальний посібник / за заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. Дніпро : Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. 264 с.

102. Інструкція з оформлення в Національній гвардії України матеріалів про військові адміністративні правопорушення: наказ МВС України від 23.08.2017 № 726. Офіційний вісник України. 2017. № 83. Ст. 2557.

103. Антикорупційна програма Національної гвардії України на 2020 рік: наказ командувача Національної гвардії України від 01 березня 2021 року № 82 (із змінами, внесеними наказами командувача Національної гвардії України від 16.04.2021 № 158, від 17.08.2021 № 636). Офіційний сайт Національної гвардії України. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/antikorupczijna-programa-ngu-na-2021-2022-roky-zi-zminamy.pdf>.

104. Про надання Академії Національної гвардії України статусу національної: Указ Президента України від 04.06.2014 № 497/2014. Урядовий кур'єр 2014. № 101.

105. Про призначення В. Рудницького заступником командувача Національної гвардії України: Указ Президента України від 26.05.2014 № 490/2014. Урядовий кур'єр. 2014. № 94.

106. Про призначення Я. Сподара заступником командувача Національної гвардії України: Указ Президента України від 24.05.2014 № 488/2014. Урядовий кур'єр. 2014. № 94.

107. Про символіку Національної гвардії України: Указ Президента України від 12.05.2014 № 464/2014. Офіційний вісник України. 2014. № 53. Ст. 1400.

108. Про внесення змін до пункту 13 Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України: Указ Президента України від 24.03.2018 № 84/2018. Урядовий кур'єр. 2018. № 60.

109. Про призначення О. Мясникова заступником командувача Національної гвардії України: Указ Президента України від 18.04.2014 № 422/2014. Урядовий кур'єр. 2014. № 74.

110. Про призначення М. Балана заступником командувача Національної гвардії України: Указ Президента України від 18.04.2014 № 421/2014. Урядовий кур'єр. 2014. № 74.

111. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. 2-ге вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.

112. Сіцінська М. В. Президентський контроль: особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. Економіка та держава. 2014. № 1. С. 107–110.

113. Байрачна Т.О. Особливості президентського контролю за діяльністю Національної гвардії України. Право і безпека. 2016. № 4 (63). С. 29-34.

114. Музичук О.М. Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2014. № 2 (65). С. 156-162.

115. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.

116. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України; Положення від 25.06.2019 № 436/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 14. Ст. 366.

117. Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань: Указ Президента України від 14 лютого 2015 року № 84/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 5.

118. Савочкіна Д. О. Правовий статус головного управління Національної гвардії України. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 73. С. 101–117.

119. Корнієнко Д.М. Удосконалення організаційно-правових засад діяльності Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки. Право і суспільство. 2020. № 6(2). С. 208-213.

120. Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України: Закон України від 24 грудня 2015 р., № 920- VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. Ст. 35.

121. Авер'янов В. Б. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наукова доповідь / В. Б. Авер'янов. К. : Наук. думка, 1995. С. 13-29.

122. Шоптенко С.С. Адміністративно-правовий статус судової міліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 195 с.

123. Коропатнік І.М. Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 519.

124. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. Відомості Верховної Ради України. 2021. № 41. Ст. 339.

125. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. Урядовий кур'єр. 2021. № 59.

126. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.

127. Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 30.01.2019 № 23/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 2. Ст. 22.

128. Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту на 2021 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 № 1659-р. Урядовий кур'єр. 2021. № 6.

129. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : ХНУВС, 2004. 780 с.

130. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

131. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

132. Пилипишин В.П. Щодо сутності, мети та завдань державного управління в Україні. Форум права. 2010. № 2. С. 377-381.

133. Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.02.2017 № 100-р. Офіційний вісник України. 2017. № 17. Ст. 497.

134. 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.

135. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
136. 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.
137. Райт Г. Державне управління / Глен Райт; пер. с англ. Є. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. К. : Основи, 1994. 191 с.
138. Агапова О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 244 с.
139. Протасенко К.О. Державне управління Національною гвардією України в умовах надзвичайного стану: організаційно-правові інструменти : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 264 с.
140. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. 2-ге вид., доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.
141. Алексєєв І. Функції та суб'єкти державного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2001. № 6. С. 40-46.
142. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна — НАТО на 2021 рік : указ Президента України від 11 травня 2021 року № 189/2021. Урядовий кур'єр. 2021. № 89.
143. Про Стратегічний оборонний бюлетень України: Рішення РНБО України від 20.08.2021. Урядовий кур'єр. 2021. № 182.
144. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.
145. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. Офіційний вісник України. 2019. № 79. Ст. 2712.

146. Міжнародне співробітництво. Офіційний сайт Національної гвардії України. URL: <https://ngu.gov.ua/mizhnarodne-spivrobitnytstvo/>.

147. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.

148. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.

149. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України: наказ МВС України від 23.04.2012 № 350. Офіційний вісник України. 2012. № 42. Ст. 1646.

150. Федорчук М. Організаційно-правові аспекти позиціонування Національної гвардії України в системі сектору безпеки і оборони та її взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки. Розвиток законодавства України у сфері оборони: проблеми адаптації до стандартів НАТО та шляхи їх вирішення : матеріали Науково-практичної конференції. Київ, 23 квітня 2021 року / упоряд.: П. П. Богуцький, В. Г. Пилипчук, С. О. Дорогих. К., 2021. С. 258-264.

151. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2011. 19 с.

152. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. Ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «ІН-Юре», 2002. 668 с.

153. Совгиря О. В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. Вісник Вищої Ради Юстиції. 2011. № 4 (8). С. 155-165.

154. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / [Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін.] ; за заг. ред. Н. Г. Плахотнюк. К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. 284 с.

155. Юридична енциклопедія. Т. 3: К / під ред. Ю. С. Шемшученко. К. : Вид-во «Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана», 1998. 792 с.
156. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.
157. Лебідь Н. Загальна характеристика правового статусу державних інспекцій в Україні. Вісник Львівського університету. 2004. № 39. С. 223-228.
158. Ільницька Ю.М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. Форум права. 2011. № 2. С. 327-330.
159. Голобородько Т.В. Суб'єкти публічного управління та адміністрування в сфері обліку і оподаткування. Збірник наукових праць ЛОГОС. 2020. С. 74-76.
160. Винник О.В. Адміністративно-правовий статус штабних підрозділів органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 204 с.
161. Петков С. В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи) : дис.... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 510 с.
162. Чернявский А. Д. Организация управления : учеб. пособ. / А. Д. Чернявский. К., 1998. 134 с.
163. Соловей О. М. Оптимізація і ефективність адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України [Текст] : монографія / О. М. Соловей. Херсон : Гельветика, 2019. 201 с.
164. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін.; за ред. д.військ.н., проф. І.С. Руснака. К.: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
165. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України : наказ МВС України від 13.06.2016

№ 503. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0944-16>.

166. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції : наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0304-17>.

167. Про підготовку звітів начальників територіальних відділів та відділень поліції перед населенням: доручення НПУ від 28.02.2019 № 2334/01/25-2019.

168. Методичні рекомендації Національної поліції України від 06.03.2020 щодо порядку забезпечення принципу відкритості та прозорості службової діяльності органів (підрозділів) поліції (вих. НПУ від 10.03.2020 № 3100/01/25-2020).

169. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві : наказ МВС України від 22.01.2016 № 39.

170. Військова командна структура. URL: <https://www.nato.int/docu/other/ukr/handbook/2001/pdf/257-285.pdf>.

171. Соціальна філософія. Короткий енциклопедичний словник / За заг. ред. В. П. Андрущенко, М. І. Горнач. Київ Харків, 1997. 456 с.

172. Цюприк Н.О. Адміністративна відповідальність осіб рядового та начальницького складу ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 241 с.

173. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.

174. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/435>.

175. Адміністративне право України : [навч. посіб.] : в 2 т. / [Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 2011. 320 с.
176. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб.] / Колпаков В. К. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
177. Адміністративне право України : [підруч.] / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. - К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
178. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / [За заг. ред. доц. А. Т. Комзюка]. [2-е вид., перероб. і доп.]. Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.
179. Босак Х. З. До питання про поняття та сутність адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ України. Митна справа. 2011. № 5. С. 247-252.
180. Ринажевський Б. М. Відповідальність військовослужбовців Служби правопорядку. Форум права. 2010. № 2. С. 425-434.
181. Кісіль З. Р. Правові та психологічні засади запобігання професійній деформації працівників органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... докт. юр. наук : 19.00.06. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2011. 42 с.
182. Кузнєцов В. О. Відповідальності працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2004. 23 с.
183. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 182 с.
184. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України: наказ МВС України від 21.04.2020 № 347.

185. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 № 3099-III. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3099-14>.

186. Коломієць В.М. Забезпечення правопорядку в Збройних Силах України: адміністративно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2020. 23 с.

187. Вдовитченко В. Система військової юстиції як частина військової організації України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2019. № 2(60). С. 16-27.

188. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 № 773. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1223-16>.

189. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручн. / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України. 1999. 702 с.

190. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій. Київ, 2010. 452 с. URL: https://pidru4niki.com/16011013/menedzhment/vzayemodiya_vzayemovidnosi_ni_lyu_dey_organizatsiyi_sutnist_vidi_osoblivosti_vzayemodiyi.

191. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. Право і безпека. 2011. № 2 (39). С. 161-165.

192. Бочек О.І. Адміністративно-правові засади застосування поліцейських заходів примусового характеру в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 271 с.

193. Возний В.С. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2017. 214 с.

194. Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RE32640>.

195. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1932-12>.

196. Кузьменко А.В. Особливості організації взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. № 27. С. 18-21.

197. Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] / за ред. В.А. Ліпкана. К. : КНТ, 2007. 884 с.

198. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. Київ: «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінології науки. 424 с.

199. Катещенок А.В. Взаємодія суб'єктів боротьби з тероризмом під час формування системи заходів з антитерористичного захисту об'єктів зберігання військових засобів ураження. Честь і закон. 2013. № 4(47).

200. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1254-16>.

201. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17>.

202. Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації : Наказ МВС України від

26.12.2014 № 1406. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0047-15>.

203. Сергєєв А. В. Правові основи діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Право і Безпека. 2002. № 2. С. 118–121.

204. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/160/98-%D0%B2%D1%80>.

205. Журавльов А. В. Адміністративно-правові засади взаємодії Управління державної охорони України з органами публічної влади. Наше право. 2014. № 3. С. 80–85.

206. Павлов Д. М., Расевич О. С. Організаційно-правові засади підвищення ефективності взаємодії управління державної охорони України з іншими органами, які входять до складу сил безпеки і оборони України. 2021. № 1(76). С. 79-86.

207. Костенко Г.Ф. Типи, види воєнних конфліктів та їх класифікація. Науковий вісник Дипломатичної академії України. 1999. Вип. 2. С. 48–57.

208. Безкоровайний С.Я. Види збройних конфліктів та їх правове регулювання. Юридична наука. 2014. № 3. С. 116–126.

209. Яворська Г.М. Концепт «війна»: семантика і прагматика. Стратегічні пріоритети. 2016. № 1 (38). С. 14–23.

210. Пилипенко Я.С. Демаркація понять «воєнний конфлікт», «збройний конфлікт» та «війна». Вісник НТУУ «КПІ». 2017. № 1/2 (33/34). С. 143–146.

211. Яворська Г.М. Гібридна війна як дискурсивний конструкт. Стратегічні пріоритети. 2016. № 4(41). С. 41-48.

212. Аллеров Ю.В. Роль і місце Національної гвардії України у структурі сектору національної безпеки і оборони України. Воєнна безпека. 2018. № 3. С. 3-9.

213. Флурі Ф., Бадрак В. Національна гвардія України: шляхи розвитку. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/The-National-Guard-of-Ukraine-Development-Options_ukr.pdf.

214. Хитра О. Л. Реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України: адміністративно-правові засади реалізації теорії та досвіду: монографія: Львів: Растр-7, 2019. 398 с.

215. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1449. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1449-2021-%D0%BF>.

216. Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки й оборони України : тези XII Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 26 листопада 2020 року). Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2020. 1080 с.

217. Методичний посібник для військ (сил) з питань цивільно-військового співробітництва. URL: <https://dovidnykmpz.info/wp-content/uploads/2020/07/posibnyk-TSVS.pdf>.

218. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 544 с.

219. 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.

220. 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>.

221. 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>.

222. 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>.

223. Бела́й С. В., Годлевський С. О., Тупіков А. А. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення державної безпеки: урахування зарубіжного досвіду. Честь і закон. 2017. № 2 (61). С. 22-29.

224. Code de procédure pénale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071154/>.

225. Missioni dei Carabinieri. Офіційний сайт корпусу карабінерів Італії. URL: <http://www.carabinieri.it>.

226. Mundo obrero Semanal, 1979. № 1(46).31 de octubre, P 30. URL: https://prensahistorica.mcu.es/publicaciones/listar_numeros.cmd?posicion=&busq_infoArticulos=true&submit=Buscar&busq_dia=&descendente=false&busq_idPublicacion=&busq_mes=10&busq_ano=1961&campoOrden=fechaPublicacion.

227. Органічний закон Королівства Іспанії / За заг. ред. О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

228. German Military Police. URL : <https://mpcoe.org/>
<https://mpcoe.org/GERMANY>.

229. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Конституція). URL: <https://www.gesetzeiminternet.de/gg/index.html>.

230. Белая книга 2016. Политика безопасности ФРГ и будущем Бундесвера. URL: <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>; Концепция Бундесвера 2017. URL: <https://www.bmvg.de/resource/blob/26544/9ceddf6df2f48ca87aa0e3ce2826348d/20180731-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf>.

231. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф.В. Саганюк, М.М. Лобко, О.В. Устименко, Павліковський А.К. ; за ред. Р.І. Тимошенка. К.: Майстер книг, 2016. 248 с.

232. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Конституція). URL: <https://www.gesetzeiminternet.de/gg/index.html>.

233. Про Народну збройну поліцію : Закон Китайської народної республіки від 27.08.2009. URL: <http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfg/fl/200909/20090900139037.shtml/>.

234. FIEP (Association of the European and Mediterranean Police Forces and Gendarmeries with Military Status) [Electronic Resource]. URL : <http://www.fiep.org/about-fiep/statutes/>.

235. Київський Інститут НГУ стане потужним закладом для здобуття якісної вищої освіти, а його випускники – запорукою безпеки наших громадян, – генерал-полковник Микола Балан. URL: <https://ngu.gov.ua/kyivskyj-instytut-ngu-stane-potuzhnym-zakladom-dlya-zdobuttya-yakisnoyi-vyshhoyi-osvity-a-jogo-vypusknyky-zaporukoju-bezpeky-nashyh-gromadyan-general-polkovnyk-mykola-balan/>.

236. Агапова О. Міжнародне співробітництво як чинник вдосконалення діяльності Національної гвардії України. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 131-135.

237. Партнерство заради миру. Офіційний сайт Україна-НАТО. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/partnerstvo-zaradi-miru>.

238. Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО, схвалені Постановою Верховної Ради України від 21 листопада 2002 року № 233-IV.

239. Про Стратегію комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року : указ Президента України від 11.08.2021 № 348/2021. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/348/2021>.

240. Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, Madrid, 9 July 1997. URL: <http://www.nato.int/docu/basictxt/ukrchrt.htm>.

241. NATO-Ukraine Action Plan. URL: // <http://www.nato-otan.org/docu/basictxt/b021122a.htm>.

242. Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, Madrid, 9 July 1997. URL: <http://www.nato.int/docu/basictxt/ukrchrt.htm>.

243. 72-а річниця НАТО: напрями і досягнення співпраці НГУ з Північноатлантичним Альянсом. Офіційний сайт Національної гвардії України. URL: <https://ngu.gov.ua/72-a-richnyczya-nato-napryamy-i-dosyagnennya-spivpraczi-ngu-z-pivnichnoatlantychnym-alyansom/>.

244. Національна гвардія України. Біла книга – 2015. URL : https://issuu.com/national_guard_of_ukraine/docs/bila_kniga_

245. Стратегічна концепція оборони та забезпечення безпеки членів організації Північноатлантичного договору. Офіційний сайт НАТО. URL https://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_rus.pdf.

246. У Міжнародному центрі Нацгвардії відбулась зустріч з представниками Збройних сил США та Канади. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/u-miznarodnomu-centri-nacgvardiyi-vidbulas-zustric-z-predstavnikami-zbroinix-sil-ssa-ta-kanadi>.

247. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1023-2017-%D1%80>.

ДОДАТКИ

Додаток А

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
в науково-дослідну діяльність Донецького державного університету внутрішніх справ**

1. Комісія у складі:

- Голова комісії: Ганна БУГА, начальник відділу організації наукової роботи, доктор юридичних наук, доцент
Члени комісії: 1. Юлія ДАНИЛЕВСЬКА, завідувач аспірантури (ад'юнктури) та докторантури, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
2. Ольга МЕРДОВА, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін, кандидат юридичних наук, доцент
3. Ірина ОЗЕРНА, т.в.о. завідувача кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління, кандидат юридичних наук

2. Комісія встановила:

Результати наукового дослідження аспіранта кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 2 ДонДУВС Пискуна Олександра Валерійовича на тему: «Адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України», поданого на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право, використовуються в науково-дослідній діяльності Донецького державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень спрямованих на подальший розвиток науки адміністративного права.

У науково-дослідній роботі Донецького державного університету внутрішніх справ використовуються положення щодо:

- визначення законодавчих вимог до посади керівника Національної гвардії, до числа яких віднесено: відповідність спеціальним умовам вступу на службу в Національну гвардію; наявність повної вищої військової або юридичної освіти; наявність досвіду роботи на керівних посадах не менш як п'ять років; наявність досвіду участі у бойових діях;
- розроблення проєкту Закону України «Про військову поліцію», призначення якого полягає у адміністративно-правовому захисті життя, здоров'я, прав і свобод військовослужбовців Збройних Сил України та громадян, задіяних на військові збори, осіб цивільного персоналу Збройних Сил України при виконанні ними службових обов'язків або на території військових частин, організацій та установ, протидії злочинності, зміцнення законності, правопорядку та військової дисципліни, забезпечення безпеки дорожнього руху у Збройних Силах України та захисту інших правовідносин, що охороняються законом, в галузі оборони держави.
- розроблення проєкту Інструкції про взаємодію Сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період, мета якої полягає у визначенні: суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; визначенні єдиного механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами Сил безпеки; організації розшуку та затримання

злочинців в особливий період; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо;

- визначення кваліфікуючих ознак грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем Національної гвардії України, а саме: вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління Національної гвардії; вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді; вчинення одного дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями; вчинення дисциплінарного проступку, пов'язаного з неправомірним застосуванням військовослужбовцем Нацгвардії фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

Голова комісії:

Ганна БУГА

Члени комісії:

Юлія ДАНИЛЕВСЬКА

Ольга МЕРДОВА

Ірина ОЗЕРНА

ЗАРЕЄСТРОВАНО

в журналі обліку актів впровадження результатів наукових досліджень в науково-дослідну діяльність

Донецького державного університету внутрішніх справ

« 16 » травня 2023 р.

Науковий співробітник ВОНР

Сиромасіт І.В.

(підпис, прізвище)

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ



АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
в освітній процес Донецького державного університету внутрішніх справ

1. Комісія у складі:

Голова комісії: Ганна БУГА, начальник відділу організації наукової роботи, доктор юридичних наук, доцент

Члени комісії: 1. Ольга ГАПОНЮК, начальник навчально-методичного відділу, кандидат економічних наук, доцент
 2. Ольга МЕРДОВА, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін, кандидат юридичних наук, доцент
 3. Ірина ОЗЕРНА, т.в.о. завідувача кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління, кандидат юридичних наук

2. Комісія встановила:

Результати наукового дослідження аспіранта кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 2 ДонДУВС Пискуна Олександра Валерійовича на тему: «Адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України», поданого на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право, використовуються в освітньому процесі Донецького державного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Поліцейська діяльність», «Безпека дорожнього руху», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін.

Зокрема, результати дисертаційного дослідження використовуються в навчальному процесі Донецького державного університету внутрішніх справ, в частині:

Визначення поняття адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України як систематизованої сукупності адміністративно-правових норм, які врегульовують його правове положення в якості військовослужбовця НГУ, наділеного повноваженнями щодо здійснення безпосереднього військового керівництва органами й підрозділами Національної гвардії. Специфіка адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії полягає у реалізації очільником НГУ функції подвійного підпорядкування, яка передбачає виконання покладених на нього обов'язків в мирний час у складі Міністерства внутрішніх справ та в особливий період за безпосереднього підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України.

Виокремлення характерних ознак адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, а саме: а) наділення організаційно-владними повноваженнями, спрямованими на одночасну реалізацію функцій керівника Національної гвардії та очільника головного органу військового управління НГУ; б) прийняття управлінських рішень у військовій та правоохоронній сфері, шляхом видання наказів, директив, розпоряджень та доручень; в) встановлення для командувача НГУ підвищеної юридичної відповідальності та визначених на законодавчому рівні правових обмежень.

Характеристики компетенції Департаменту персонального штабу Головного управління НГУ, значення якого полягає у забезпеченні реалізації повноважень командувача Нацгвардії щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління, підготовки комплексних управлінських рішень, контролю та перевірки їх виконання, забезпечення участі в роботі колегіальних органів державної влади, а також для вирішення інших питань оперативно-службової діяльності Головного управління Національної гвардії України.

Обґрунтування доцільності утворення органів військової поліції у складі Збройних Сил України, функціями якої в особливий період мають стати: виявлення, попередження та припинення дисциплінарних, адміністративних та кримінальних правопорушень; здійснення повноважень органу дізнання; сприяння органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у розшуку військовослужбовців; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні проступки, скоєні військовослужбовцями; виконання щодо військовослужбовців кримінальних покарань у дисциплінарних військових частинах та на гауптвахтах; забезпечення безпеки дорожнього руху.

Голова комісії:

Ганна БУГА

Члени комісії:

Ольга ГАПОНЮК

Ольга МЕРДОВА

Ірина ОЗЕРНА

ЗАРЕЄСТРОВАНО

в журналі обліку актів впровадження результатів наукових досліджень в освітній процес

Донецького державного університету внутрішніх справ

« 16 » травня 2023 р.

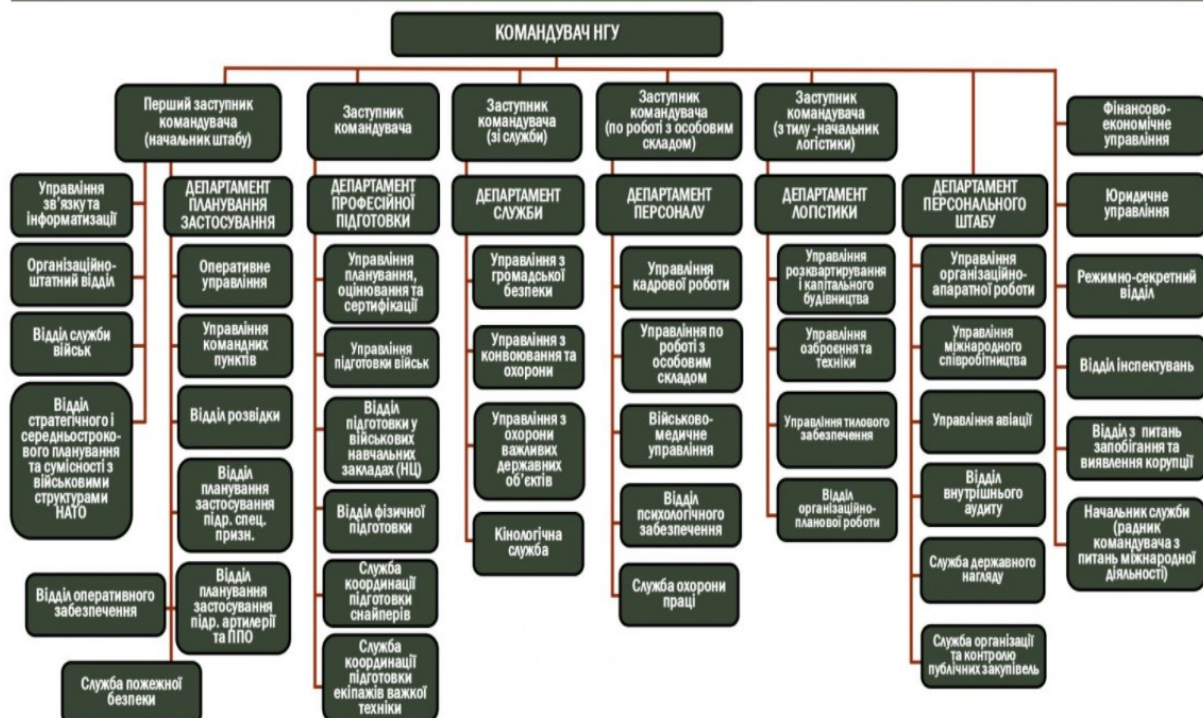
Науковий співробітник ВОНР

Сироган І.В.
(підпис, прізвище)

Структура Національної гвардії України



СТРУКТУРА ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ



ПРОЄКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВІЙСЬКОВУ ПОЛІЦІЮ»

Розділ 1. Загальні положення

Стаття 1. Призначення військової поліції

Військова поліція Збройних Сил України (далі – військова поліція) призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод військовослужбовців Збройних Сил України та громадян, задіяних на військові збори (далі – військовослужбовці), осіб цивільного персоналу Збройних Сил України (далі – особи цивільного персоналу) при виконанні ними службових обов'язків або на території військових частин, організацій та установ, протидії злочинності, зміцнення законності, правопорядку та військової дисципліни, забезпечення безпеки дорожнього руху у Збройних Силах України та захисту інших правовідносин, що охороняються законом, в галузі оборони держави відповідно компетенції, встановленої цим Законом.

Стаття 2. Правові засади діяльності військової поліції

Правові основи діяльності військової поліції складають Конституція України, загальновизнані принципи та норми міжнародного права, міжнародні договори України, цей та інші закони, нормативні правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативні правові акти центрального органу державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері оборони.

Стаття 3. Принципи діяльності військової поліції

Військова поліція здійснює свою діяльність на основі принципів дотримання прав і свобод людини та громадянина, законності, неупередженості, відкритості та публічності, єдності системи органів військової поліції.

Стаття 4. Взаємодія та співробітництво

1. Військова поліція здійснює свою діяльність у взаємодії з військовими та правоохоронними органами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та організаціями, іншими органами та громадянами.

Порядок взаємодії правоохоронних, державних органів, громадських об'єднань, організацій та громадян з військовою поліцією встановлюється нормативними правовими актами України або укладеними між ними угодами.

2. Військова поліція в межах своїх повноважень зобов'язана сприяти правоохоронним, державним органам, громадським об'єднанням та організаціям.

3. Державні органи, громадські об'єднання, організації та посадові особи повинні сприяти військовій поліції при виконанні покладених на неї функцій.

Стаття 5. Організація військової поліції

1. Військова поліція входить до складу Збройних Сил України (далі – Збройні Сили).

2. До органів військової поліції належать управління військової поліції, територіальні органи, з'єднання, військові частини та організації.

3. Керівництво діяльністю військової поліції здійснює керівник центрального органу виконавчої влади у сфері оборони.

Військову поліцію очолює голова військової поліції Збройних Сил України, який призначається на посаду та звільняється з посади Головнокомандувачем Збройних Сил України.

4. Структура і штатна чисельність військової поліції визначається керівником центрального органу виконавчої влади у сфері оборони, але не більше 1,5 відсотка загальної чисельності Збройних Сил України.

Глава 2. Основні напрямки діяльності, функції та повноваження військової поліції

Стаття 6. Основні напрямки діяльності військової поліції

1. Діяльність військової поліції здійснюється за такими основними напрямками:

1) виявлення, попередження та припинення правопорушень у Збройних Силах відповідно до компетенції, встановленої цим законом;

2) здійснення повноважень органу дізнання у Збройних Силах відповідно до кримінально-процесуального законодавства;

3) сприяння у розшуку органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, або розшук за дорученням слідчого військовослужбовців, осіб цивільного персоналу та військового майна Збройних Сил;

4) провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні проступки, скоєні військовослужбовцями, відповідно до компетенції військової поліції, направлення матеріалів розгляду дисциплінарних справ у військовий суд;

5) виконання щодо військовослужбовців, у тому числі інших військ, військових формувань та органів, кримінальних покарань у дисциплінарних військових частинах та на гауптвахтах, а також дисциплінарного арешту на гауптвахтах;

6) охорона об'єктів Збройних сил, перелік яких визначається центральним органом виконавчої влади у сфері оборони;

7) забезпечення безпеки дорожнього руху у Збройних Силах, координація діяльності інших військ та військових формувань з питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

2. Військова поліція здійснює свої повноваження та виконує свої функції щодо військовослужбовців, а також осіб цивільного персоналу у зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків, на території військових частин, з'єднань, установ та організацій Збройних Сил (далі – військові частини), гарнізону, якщо інше не передбачено національним законодавством.

3. Юрисдикція органів дізнання військової поліції та інших органів дізнання Збройних сил встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері оборони.

Стаття 7. Основні функції військової поліції

Основними функціями військової поліції є:

1) виявлення, попередження та припинення правопорушень відповідно до компетенції, встановленої цим законом, на території (в розташуванні) військових частин і гарнізонів, вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень;

2) участь у проведенні з військовослужбовцями та особами цивільного персоналу, схильними до скоєння правопорушень, індивідуальної профілактичної роботи;

3) участь у заходах щодо зміцнення військової дисципліни;

4) прийом, реєстрація та перевірка повідомлень про скоєні або підготовлювані злочини, прийняття за результатами перевірок процесуальних рішень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України; облік правопорушень у Збройних силах;

5) надання сприяння органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у розшуку, або розшук за дорученням слідчого, відповідно до кримінально-процесуального законодавства України, підозрюваних та обвинувачених у скоєнні злочинів, засуджених військовослужбовців, що переходяться від органів досудового слідства та суду, військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини (місця служби), їх затримання, а також розшук викраденого (втраченого) військового майна Збройних Сил;

6) утримання на гауптвахтах військовослужбовців, у тому числі інших військ, військових формувань та органів, підданих дисциплінарному арешту, затриманих за підозрою у скоєнні злочинів та правопорушень, підозрюваних, обвинувачених у скоєнні злочинів, підсудних, щодо яких обрано запобіжний захід у вигляді арешту з відбуванням покарання на гауптвахті, а також засуджених військовим судом і ув'язнених, щодо яких вирок не набрав законної сили, а також їх конвоювання, в тому числі, до місць провадження досудового слідства або дізнання для проведення з ними слідчих та інших процесуальних дій;

7) здійснення охорони об'єктів Збройних Сил, перелік яких визначається центральним органом виконавчої влади у сфері оборони, службових приміщень органів військової прокуратури, будівель та приміщень, які займають слідчі органи Державного бюро розслідувань, та забезпечення пропускну режиму на території військових частин;

8) попередження дорожньо-транспортних пригод та контроль за дотриманням правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил, інших військ та військових формувань;

9) регулювання дорожнього руху за погодженням з Національною поліцією на дорогах загального користування та територіях при пересуванні

військ (сил), у тому числі з використанням технічних засобів та автоматизованих систем; узгодження маршрутів транспортних засобів, що здійснюють перевезення великогабаритних та (або) великовагових вантажів, супровід транспортних засобів Збройних Сил;

10) забезпечення пересування військ (сил) дорогами загального користування та колонними шляхами, організація патрульної служби військової автомобільної інспекції на маршрутах руху транспортних засобів Збройних Сил;

11) здійснення у Збройних Силах державного контролю (нагляду) за дотриманням правил, стандартів, технічних норм та інших вимог нормативних документів у галузі забезпечення безпеки дорожнього руху; здійснення державного обліку основних показників стану безпеки дорожнього руху у Збройних Силах;

12) проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів військових частин, а також забезпечення допуску водіїв та транспортних засобів Збройних Сил та їх технічного огляду;

13) створення та ведення єдиної автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи обліку основних показників стану безпеки дорожнього руху, реєстрації транспортних засобів Збройних Сил та контролю за технічним станом;

14) участь у заходах територіальної оборони, забезпеченні режимів надзвичайного та воєнного стану;

Стаття 8. Повноваження військової поліції

1. При реалізації своїх функцій військова поліція має право здійснювати такі повноваження:

1) вимагати від військовослужбовців, а також від осіб цивільного персоналу та інших осіб, що знаходяться на території військових частин, припинення протиправних та (або) таких, що перешкоджають діяльності органів військової поліції дій, дотримання військової дисципліни (громадського порядку), вживати заходів, передбачених законодавством, щодо припинення правопорушень, вчинених вищевказаними особами;

2) перевіряти у військовослужбовців, а також осіб цивільного персоналу та інших осіб, що знаходяться на території військових частин, документи, що засвідчують їх особу, якщо є підстави підозрювати їх у скоєнні правопорушення, або є підстави для їх затримання у випадках, передбачених цим законом;

3) доставляти військовослужбовців у військову поліцію з метою припинення правопорушення, якщо є підстави підозрювати їх у скоєнні злочину або адміністративного правопорушення, а також для підготовки матеріалів про дисциплінарний проступок та забезпечення своєчасного й законного його розгляду, а також, якщо є підстави для їх затримання у випадках, передбачених цим Законом;

4) утримувати на території військової частини до прибуття працівників Національної поліції осіб цивільного персоналу та інших осіб, якщо є підстави підозрювати їх у скоєнні на території військової частини злочину або

адміністративного правопорушення, осіб, які незаконно проникли або намагалися проникнути на об'єкти, що охороняються військовою поліцією;

5) здійснювати особистий огляд, огляд речей осіб, що перебувають при військовослужбовцях, осіб цивільного персоналу та інших осіб, зазначених у пунктах 3, 4 цієї статті, з метою виявлення знарядь скоєння або предметів правопорушення, або предметів зі слідами правопорушення, а також за наявності даних про те, що зазначені особи мають при собі зброю, боєприпаси, патрони до зброї, вибухові речовини, вибухові пристрої, наркотичні засоби, психотропні речовини або їх прекурсори, вилучати зазначені знаряддя, предмети, засоби та речовини за відсутності законних підстав для їх носіння або зберігання; забезпечувати охорону місця події та збереження зазначених знарядь, предметів, засобів та речовин;

6) проводити огляд військовослужбовців на стан сп'яніння, а також направляти та (або) доставляти військовослужбовців до медичних організацій для проведення медичного огляду на стан сп'яніння, якщо це необхідно для підтвердження чи спростування факту вчинення правопорушення, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

7) вимагати від військовослужбовців, осіб цивільного персоналу та інших осіб дотримання пропускового режиму та режимів, встановлених на об'єктах Збройних Сил, що охороняються військовою поліцією; здійснювати огляд громадян, огляд речей, що знаходяться при них, огляд транспортних засобів при в'їзді на об'єкти, що охороняються, і виїзді з об'єктів Збройних Сил, що охороняються; безперешкодно входити до приміщень об'єктів, що охороняються, оглядати їх при переслідуванні осіб, які незаконно проникли на об'єкти, що охороняються, і при затриманні осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів або адміністративних правопорушень; використовувати для виявлення та вилучення незаконно внесеного (винесеного), ввезеного (вивезеного) майна та для фіксування протиправних дій технічними засобами;

8) направляти цільові запити в межах повноважень, встановлених цим законом, обов'язкові для виконання всіма установами, підприємствами, організаціями, посадовими особами та громадянами;

9) вимагати від громадян залишити місце події, якщо це необхідно для забезпечення їхньої безпеки та (або) проведення слідчих дій, з'ясування обставин та збереження слідів вчинення правопорушення;

10) складати протоколи про адміністративні правопорушення, збирати докази, застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках та на підставах, передбачених законодавством та іншими нормативними правовими актами;

11) вносити відповідно до законодавства України командирам військових частин обов'язкові для виконання подання (розпорядження) про усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень та подій відповідно до компетенції військової поліції;

12) застосовувати до військовослужбовців, які відбувають покарання у дисциплінарній військовій частині або на гауптвахті, засоби виправлення, передбачені кримінально-виконавчим законодавством;

13) тимчасово обмежувати або забороняти за погодженням з органами Національної поліції дорожній рух, змінювати його організацію на окремих ділянках доріг під час проведення заходів за участю військ з метою створення необхідних умов для безпечного руху транспортних засобів та пішоходів;

14) спільно або за погодженням з органами Національної поліції зупиняти та оглядати транспортні засоби, перевіряти документи у водіїв під час проведення заходів щодо розшуку та затримання військовослужбовців, які самовільно залишили військову частину зі зброєю, підозрюваних (обвинувачених) у скоєнні тяжких злочинів, засуджених, вчинених на гауптвахті або дисциплінарній військовій частині, а також за обставин, що загрожують життю та здоров'ю людей;

15) зупиняти транспортні засоби військових частин, перевіряти документи на право їх використання та управління ними, а також на транспортний засіб та вантаж, що перевозиться; здійснювати за участю водіїв або осіб, які супроводжують вантажі, огляд транспортних засобів і вантажів за підозрою у їх використанні в протиправних цілях, а також, якщо є підстави для їх затримання у випадках, передбачених цим Законом;

16) затримувати транспортні засоби військових частин, відстороняти водіїв від керування ними, забороняти експлуатацію транспортних засобів у випадках та на підставах, передбачених законодавством та іншими нормативними правовими актами України;

17) застосовувати у разі безпосередньої загрози вчинення агресії, запровадження дії воєнного або надзвичайного стану, проведення операції Об'єднаних сил, заходи та тимчасові обмеження, встановлені законодавством України;

18) надавати домедичну допомогу особам, які постраждали від злочинів, адміністративних правопорушень та нещасних випадків, а також особам, які перебувають у безпорадному стані або у стані, небезпечному для їхнього життя та здоров'я, якщо медична допомога не може бути отримана ними своєчасно або відсутня.

2. Порядок реалізації повноважень, наданих військовій поліції, якщо вони не є предметом регулювання законів, нормативних правових актів Президента України або Кабінету Міністрів України, визначається центральним органом виконавчої влади у сфері оборони.

Стаття 9. Реалізація повноважень військової поліції щодо військовослужбовців інших військ та військових формувань

1. Під час патрулювання на вулицях, у транспорті загального користування, на вокзалах, залізничних станціях (у портах, аеропортах) та інших громадських місцях, співробітники військової поліції для припинення правопорушень, що вчиняються військовослужбовцями інших військ та

військових формувань, мають право використовувати повноваження, передбачені п.п. 3, 5 та 6 статті 8 цього закону.

2. Під час забезпечення безпеки дорожнього руху транспортних засобів військових частин на дорогах загального користування співробітники військової поліції, у межах своєї компетенції, для припинення порушень правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів інших військ та військових формувань, мають право використовувати повноваження, передбачені п.п. 16 та 17 статті 8 цього закону.

Глава 3. Застосування військовою поліцією окремих заходів державного примусу

Стаття 10. Затримання

1. Військова поліція має право затримувати військовослужбовців:

1) підозрюваних у скоєнні злочину - на підставах та в порядку передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, - до передачі їх до Державного бюро розслідувань;

2) які втекли з-під варти, які зникли від органів досудового слідства чи суду, що у розшуку, самовільно залишили військові частини (місця служби) - до їх відповідним посадовим особам військових частин, установ, до Державного бюро розслідувань;

3) військовослужбовців, які вчинили адміністративне правопорушення або грубий дисциплінарний проступок на строк не більше трьох годин, а у разі, якщо до військовослужбовця може бути застосоване тримання на гауптвахті, - 48 годин;

2. Затримання військовослужбовців військовою поліцією здійснюється у порядку, передбаченому законодавством, відповідно до компетенції, встановленої цим законом.

3. Про затримання військовослужбовців та транспортних засобів Збройних Сил, інших військ та військових формувань військова поліція негайно повідомляє командування військових частин.

Після затримання військовою поліцією військовослужбовці інших військ та військових формувань передаються представникам командувань військових частин відповідних військ та військових формувань, а при підозрі у вчиненні ними злочинів про затримання повідомляється військовому прокурору та керівнику територіального органу Державного бюро розслідувань.

4. За підозрою у скоєнні затриманим злочину військова поліція негайно повідомляє військового прокурора та керівника територіального органу Державного бюро розслідувань.

5. Військова поліція вживає за необхідності заходів щодо надання затриманій особі першої допомоги, а також заходів щодо усунення загрози життю та здоров'ю громадян, що виникла при затриманні.

Стаття 11. Оточення (блокування) ділянок місцевості, житлових приміщень, будівель та інших об'єктів

1. Військова поліція має право проводити оточення (блокування) ділянок місцевості на території військових частин, а в гарнізонах – після повідомлення відповідних органів:

1) за участю, відповідно до указу Президента України, у ліквідації наслідків аварій, катастроф природного та техногенного характеру та інших надзвичайних ситуацій;

2) при сприянні органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у розшуку військовослужбовців, зазначених у пункті 6 статті 7 цього Закону;

2. Рішення про оточення (блокування) ділянок місцевості приймається керівником військової поліції в порядку, встановленому спільним актом центрального органу виконавчої влади у сфері оборони та центральним органом виконавчої влади у сфері внутрішніх справ.

Стаття 12. Входження (проникнення) у житлові та інші приміщення, на земельні ділянки та території

1. Співробітники військової поліції мають право входження (проникнення) у житлові та інші приміщення, на земельні ділянки та території, що займаються організаціями (за винятком приміщень, земельних ділянок та територій дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій) для:

1) порятунку життя громадян, забезпечення безпеки громадян чи громадської безпеки за надзвичайних ситуацій;

2) затримання військовослужбовців, підозрюваних у скоєнні злочину;

3) припинення злочину.

2. Під час проникнення в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки та території, у випадках, передбачених частиною 1 цієї статті, співробітник військової поліції має право за необхідності зробити злом (руйнування) замикаючих пристроїв, елементів та конструкцій, що перешкоджають проникненню у зазначені приміщення та на зазначені земельні ділянки та території, та огляд об'єктів, що знаходяться там, і транспортних засобів.

3. Співробітник військової поліції, який здійснює входження (проникнення) до житлового приміщення, зобов'язаний:

1) перед тим як увійти до житлового приміщення, повідомити громадян, які там знаходяться, про підстави входження, за винятком випадків, коли зволікання створює безпосередню загрозу життю та здоров'ю військовослужбовців, інших осіб та співробітників військової поліції або може спричинити інші тяжкі наслідки;

2) протягом 24 годин подати безпосередньому начальнику рапорт про факт входження (проникнення) до житлового приміщення.

4. Про кожен випадок входження співробітника військової поліції до житлового приміщення без волі громадян, які перебувають там, письмово повідомляється військовий прокурор протягом 24 годин.

Стаття 13. Умови та межі застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї

1. Співробітник військової поліції має право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю у випадках та порядку, передбаченому законодавством України та загальновійськовими статутами Збройних Сил.

2. Перелік спеціальних засобів, що знаходяться на озброєнні військової поліції, вогнепальної зброї та набоїв до неї, боєприпасів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

3. У стані необхідної оборони, у разі крайньої необхідності або при затриманні особи, яка вчинила злочин, співробітник військової поліції за відсутності у неї спеціальних засобів або зброї має право використовувати будь-які підручні засоби.

4. Співробітники військової поліції зобов'язані проходити спеціальну підготовку, а також періодичну перевірку на придатність до дій, пов'язаних із застосуванням фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, та на вміння надавати домедичну допомогу постраждалим.

5. При застосуванні фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї співробітник військової поліції зобов'язаний:

1) попередити про намір застосувати їх, надавши особам, щодо яких передбачається застосувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю;

2) діяти без попередження, коли зволікання із застосуванням фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї створює безпосередню загрозу життю та здоров'ю громадян або співробітників військової поліції, може спричинити інші тяжкі наслідки або коли в ситуації, що склалася, таке попередження є недоречним або неможливим;

3) зберегти по можливості без зміни місце скоєння злочину, адміністративного правопорушення, місце події, якщо внаслідок застосування ним фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї громадянину заподіяно поранення, або настала його смерть;

4) доповісти своєму безпосередньому командиру (начальнику) або керівнику найближчого територіального органу військової поліції про кожний випадок застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

6. Відповідні посадові особи військової поліції зобов'язані негайно повідомити прокурора про всі випадки поранення або смерті внаслідок застосування співробітником військової поліції фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

7. Застосування співробітником військової поліції фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї з перевищенням їх повноважень тягне за собою відповідальність, встановлену законодавством України.

8. Співробітник військової поліції зобов'язаний надати громадянину, який отримав тілесні ушкодження внаслідок застосування фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї, домедичну допомогу, а також вжити заходів щодо надання йому медичної допомоги у найкоротший термін.

Стаття 14. Застосування фізичної сили

1. Співробітники військової поліції мають право застосовувати фізичну силу, у тому числі бойові прийоми боротьби, для припинення правопорушень, доставлення до військової поліції або правоохоронних органів осіб, які вчинили правопорушення, та затримання цих осіб, подолання опору законним вимогам співробітника військової поліції, якщо несилові способи не забезпечують виконання обов'язків співробітниками військової поліції.

2. Співробітник військової поліції має право застосовувати фізичну силу у всіх випадках, коли цим Законом дозволено застосування спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

Стаття 15. Застосування спеціальних засобів

1. Співробітники військової поліції мають право застосовувати спеціальні засоби для:

- 1) відбиття нападу на військовослужбовців, осіб цивільного персоналу, співробітників військової поліції та інших осіб;
- 2) відбиття нападу на військові частини та інші об'єкти Збройних Сил, що охороняються військовою поліцією;
- 3) припинення правопорушень, а також опору, який чиниться співробітнику військової поліції під час виконання ним посадових чи спеціальних обов'язків;
- 4) затримання військовослужбовців та утримання осіб, захоплених при скоєнні злочину, які намагаються втекти або чинити збройний опір;
- 5) затримання військовослужбовців та осіб цивільного персоналу на підставах, встановлених цим законом;
- 6) доставлення у військову поліцію, правоохоронні органи, конвоювання та охорони затриманих осіб, військовослужбовців, взятих під варту, а також з метою припинення спроби втечі військовослужбовців, заподіяння шкоди оточуючим чи собі;
- 7) участі у звільненні захоплених охоронюваних військовою поліцією будівель, приміщень, споруд, транспортних засобів Збройних Сил;
- 8) припинення масових заворушень чи порушень встановленого режиму біля гауптвахти, дисциплінарної військової частини;
- 9) зупинення транспортного засобу Збройних Сил, водій якого не виконав законну вимогу співробітника військової поліції про зупинку.

3. Співробітник військової поліції має право застосовувати спеціальні засоби у всіх випадках, коли цим законом дозволено застосування вогнепальної зброї.

4. Забороняється застосовувати спеціальні засоби щодо жінок з видимими ознаками вагітності, осіб з явними ознаками інвалідності та малолітніх, за винятком випадків здійснення вказаними особами збройного опору, скоєння нападу, що загрожує життю та здоров'ю громадян чи співробітника військової поліції

Інші обмеження, пов'язані із застосуванням співробітником військової поліції спеціальних засобів, можуть бути встановлені центральним органом виконавчої влади у сфері оборони.

Стаття 16. Застосування вогнепальної зброї

1. Співробітники військової поліції мають право застосовувати вогнепальну зброю для:

1) захисту військовослужбовців, співробітників військової поліції, осіб цивільного персоналу та інших осіб від нападу, що загрожує їх життю та здоров'ю;

2) припинення спроби заволодіння зброєю та військовою технікою;

3) участі у звільненні захоплених охоронюваних військовою поліцією будівель, приміщень, споруд, транспортних засобів Збройних Сил;

4) затримання особи, яку застали при вчиненні діяння, що містить ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину проти життя і здоров'я, і чинить збройний опір, що відмовляється виконати законну вимогу про здачу зброї або намагається втекти, якщо іншими засобами затримати цю особу неможливо;

5) відбиття збройного чи групового нападу на охоронювані військовою поліцією об'єкти Збройних сил;

6) припинення спроб осіб протиправним способом проникнути на території об'єктів Збройних Сил, що охороняються військовою поліцією, постів та інших місць несення бойової служби або покинути їх, коли припинити ці спроби іншими способами не є можливим;

7) припинення втечі з місць утримання під вартою або з-під конвою військовослужбовців, підозрюваних та обвинувачених у скоєнні злочинів, військовослужбовців, затриманих за підозрою у скоєнні злочину, стосовно яких застосовано запобіжний захід у вигляді взяття під варту, засуджених до позбавлення волі, а також для припинення спроби насильницького звільнення вказаних осіб.

2. Співробітники військової поліції також мають право застосовувати вогнепальну зброю для:

1) зупинення транспортного засобу Збройних Сил шляхом його пошкодження, якщо особа, яка керує транспортним засобом відмовляється виконати неодноразові вимоги співробітника військової поліції про зупинку та намагається втекти, створюючи загрозу життю та здоров'ю громадян;

2) знешкодження тварини, яка загрожує життю та здоров'ю громадян та (або) співробітника військової поліції;

3) здійснення попереджувального пострілу, подачі сигналу тривоги чи виклику допомоги шляхом пострілу вгору чи іншому безпечному напрямі.

3. Забороняється застосовувати вогнепальну зброю шляхом пострілу на ураження щодо жінок, осіб з явними ознаками інвалідності, неповнолітніх, коли їх вік очевидний або відомий співробітнику військової поліції, за винятком випадків скоєння вказаними особами озброєного або групового нападу, що

загрожує життю та здоров'ю осіб цивільного персоналу, співробітників військової поліції чи інших осіб.

Стаття 17. Гарантії особистої безпеки працівника військової поліції

1. Співробітник військової поліції має право оголити зброю і привести її в готовність, якщо вважає, що в обстановці можуть виникнути підстави для її застосування, передбачені статтею 16 цього Федерального закону.

2. Спроби особи, скоєння злочину якою припиняється співробітником військової поліції, наблизитися з оголеною холодною або вогнепальною зброєю або предметами, за допомогою яких може бути завдано тілесного ушкодження, до співробітника військової поліції, скоротивши при цьому вказану військовослужбовцем відстань, а також спроби зазначеної особи доторкнутися до зброї співробітника військової поліції надають останньому право застосувати зброю відповідно до пунктів 1, 2 частини першої статті 16 цього Закону.

Глава 4. Служба у військовій поліції

Стаття 19. Співробітники військової поліції

1. Співробітниками військової поліції є громадяни України, які проходять військову службу у Збройних силах за контрактом.

2. Співробітнику військової поліції на підтвердження його повноважень видаються службове посвідчення, спеціальний жетон з особистим номером, нагрудний знак, зразки яких затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері оборони.

3. Співробітники військової поліції проходять професійну перепідготовку, підготовку та підвищення кваліфікації за відповідними програмами.

4. На співробітника військової поліції поширюються обмеження, заборони та обов'язки, встановлені Законами України «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України».

Стаття 20. Правовий та соціальний захист співробітників військової поліції

1. Правовий і соціальний захист військовослужбовців військової поліції та членів їх сімей здійснюється відповідно до законодавства стосовно військовослужбовців Збройних Сил.

2. Співробітник військової поліції під час виконання посадових чи спеціальних обов'язків підпорядковується лише безпосередньому чи прямому начальнику.

3. Вимоги співробітника військової поліції відповідно до компетенції, встановленої цим законом, є обов'язковими для виконання військовослужбовцями, особами цивільного персоналу або іншими особами.

4. Перешкоджання виконанню співробітником військової поліції посадових та спеціальних обов'язків або невиконання законних вимог співробітника військової поліції тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством України.

5. Правовий та соціальний захист осіб цивільного персоналу військової поліції здійснюється відповідно до трудового законодавства України та Закону України «Про державну службу».

Стаття 21. Відповідальність співробітника військової поліції

1. Співробітник військової поліції за протиправні дії (бездіяльність) несе відповідальність, встановлену законом.

2. Шкода, заподіяна громадянам та організаціям протиправними діями (бездіяльністю) співробітника військової поліції під час виконання ним службових обов'язків, підлягає відшкодуванню у порядку, встановленому законодавством».

Стаття 22. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення військової поліції

1. Фінансове забезпечення військової поліції здійснюється за рахунок і в межах асигнувань, що виділяються центральному органу виконавчої влади у сфері оборони на утримання Збройних Сил.

2. Матеріально-технічне та інше забезпечення військової поліції здійснюється у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у сфері оборони.

Глава 5. Нагляд та контроль за діяльністю військової поліції

Стаття 23. Нагляд за діяльністю військової поліції

Нагляд за виконанням законів органами військової поліції та їх посадовими особами здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому військовими прокурорами.

Стаття 24. Контроль за діяльністю військової поліції

1. Судовий контроль за діяльністю військової поліції здійснюється місцевими судами.

2. Відомчий контроль за діяльністю військової поліції здійснюється керівником центрального органу виконавчої влади у сфері оборони.

3. Громадський контроль за забезпеченням прав військовослужбовців у місцях примусового тримання, що у віданні центрального органу виконавчої влади у сфері оборони, здійснюється відповідно до законодавства.

Стаття 25. Оскарження дій (бездіяльності) працівників військової поліції

Дії (бездіяльність) та рішення співробітників військової поліції, що порушують права та законні інтереси громадянина, державного органу, громадського об'єднання, релігійної та іншої організації, можуть бути оскаржені до вищого органу або вищої посадової особи, до органів прокуратури або до суду.

ІНСТРУКЦІЯ ПРО ВЗАЄМОДІЮ СИЛ БЕЗПЕКИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНИМ ТА АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

1. Загальні положення

1.1. Ця Інструкція визначає основні напрями та форми взаємодії Сил безпеки в особливий період у вирішенні питань щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням (далі – правопорушення), зокрема: Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної митної служби, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Збройних Сил України (далі – Сили безпеки).

1.2. Основними принципами взаємодії Сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період є: суворе дотримання законності; оперативність розгляду і прийняття рішень з питань, що потребують спільного вирішення та забезпечення їх виконання у межах визначеної компетенції; комплексне використання у разі необхідності сил і засобів, що є в розпорядженні взаємодіючих сторін.

1.3. Сили безпеки здійснюють взаємодію на основі законів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів та цієї Інструкції.

2. Основні напрями взаємодії

2.1. Організація реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням.

2.2. Профілактика правопорушень.

2.3. Виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень.

2.4. Розшук та затримання злочинців.

2.5. Забезпечення публічного порядку та безпеки.

2.6. Удосконалення правової бази щодо протидії правопорушенням.

3. Основні форми взаємодії

3.1. *У реалізації державної політики з протидії правопорушенням в особливий період:*

а) проведення спільних засідань колегій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що взаємодіють, оперативних нарад керівників їх структурних підрозділів з метою розгляду найбільш актуальних проблем правоохоронної діяльності, прийняття погоджених рішень щодо реалізації

державних програм протидії правопорушенням, виконання нових законів та правових актів органів влади України щодо протидії правопорушенням;

б) розробка та реалізація спільних планів, програм протидії правопорушенням;

в) видання спільних відомчих нормативних актів, регламентуючих порядок взаємодії під час реалізації правових актів органів влади України та здійсненні заходів протидії правопорушенням, у тому числі за окремими їх видами;

г) створення спільних робочих груп представників Сил безпеки для вивчення окремих проблем протидії правопорушенням та розробки пропозицій щодо їх вирішення;

д) надання бригадами у складі працівників апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, комплексної практичної допомоги підпорядкованим підрозділам у реалізації правових актів, програм протидії правопорушенням, виконанні спільних рішень колегій та оперативних нарад центральних органів, вдосконаленні форм взаємодії між їх підрозділами на місцях;

е) спільна підготовка та подання до органів влади країни узагальнених інформацій про стан криміногенної ситуації, пропозицій про заходи щодо її поліпшення.

3.2. У профілактиці правопорушень в особливий період:

а) розробка та подання до проектів державних програм протидії правопорушенням погоджених пропозицій з питань їхньої профілактики, в тому числі загальної та індивідуальної профілактики, запобігання найбільш поширеним видам правопорушень;

б) взаємне інформування суб'єктами взаємодії про виявлені ними в процесі здійснення своїх функцій причини та умови, що сприяють правопорушенням;

в) погоджене визначення переліку інформації, оперативний обмін якою та використання може сприяти своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання правопорушенням. Нормативне закріплення, у разі необхідності, порядку обміну такою інформацією між Силами безпеки;

г) спільне вивчення проблем профілактики правопорушень і розробка пропозицій та заходів щодо їх вирішення;

д) підготовка та внесення до відповідних інстанцій, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, спільних пропозицій про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

3.3. У виявленні, припиненні, розкритті та розслідуванні злочинів в особливий період:

а) своєчасне інформування суб'єктами Сил безпеки один одного про відомі їм факти готування чи вчинення злочинів, дізнання або розслідування яких законом покладено на той орган, якому про це повідомляється. Забезпечення вжиття підпорядкованими підрозділами невідкладних заходів по запобіганню

таким злочинам, їх припиненню, затриманню осіб, які їх вчинили, охороні місця події та зберіганню слідів злочину до прибуття працівників правоохоронних органів. Прийняття ними, у разі необхідності, рішень згідно з кримінально-процесуальним законодавством;

б) визначення спільними нормативними актами порядку взаємодії оперативних і слідчих підрозділів у розкритті та розслідуванні конкретних видів злочинів з детальним регламентуванням дій цих підрозділів;

в) створення, у разі необхідності, слідчо-оперативних груп з числа працівників взаємодіючих органів для здійснення, у межах визначеної законодавством компетенції, заходів по виявленню, розкриттю та розслідуванню особливо небезпечних злочинів, а також злочинів, скоєних організованими злочинними угрупованнями, та тих, що мають міжрегіональний та міждержавний характер, пов'язаних з наркобізнесом або набули великого громадського резонансу;

г) використання, за взаємним погодженням, працівників органів Сил безпеки як фахівців для участі у викритті злочинних груп, розслідуванні проявів організованої злочинності, проведенні криміналістичних експертиз і досліджень, для дачі консультацій. Визначення таких працівників у підрозділах, встановлення порядку їх використання та спеціалізації;

д) взаємообмін інформацією, що міститься в централізованих, обласних та інших банках даних оперативно-розшукового, оперативно-довідкового та іншого призначення. Спільне визначення порядку надання та користування такою інформацією при розкритті та розслідуванні злочинів;

е) створення спільних банків даних про осіб, які займаються чи можуть бути причетні до бандитизму, вимагательства, контрабанди, незаконного обігу зброї та наркотиків, злочинів у кредитно-фінансовій сфері та зовнішньоекономічній діяльності, незаконної міграції та іншої злочинної діяльності;

є) виділення в оперативно-розшукових та слідчих підрозділах правоохоронних органів працівників, відповідальних за організацію взаємодії з аналогічними підрозділами інших правоохоронних органів.

3.4. У розшуку та затриманні злочинців в особливий період:

а) своєчасний обмін інформацією між суб'єктами Сил безпеки про злочинців, які розшукуються, надання найбільш повної інформації про них, що може сприяти їх впізнанню та затриманню. Спільне визначення порядку обміну інформацією про таких осіб та проведення заходів щодо їх розшуку та затримання;

б) організація здійснення підпорядкованими підрозділами заходів по розшуку злочинця, який розшукується іншим правоохоронним органом. Оперативне інформування ініціатора розшуку у разі встановлення такої особи та місця її знаходження. Вжиття заходів, у разі необхідності, щодо її затримання;

в) проведення спільних операцій по затриманню особливо небезпечних озброєних злочинних груп або окремих злочинців;

г) організація і проведення спільних навчань підрозділів органів Сил безпеки для відпрацювання дій по знешкодженню озброєних злочинних угруповань, звільненню заручників, захоплених об'єктів транспорту, будівель тощо;

д) видання спільних нормативних актів з питань розшуку та затриманню злочинців, озброєних дезертирів.

3.5. У забезпеченні публічного порядку та безпеки в особливий період:

а) спільне патрулювання нарядів поліції з військовослужбовцями Національної гвардії України на вулицях, площах, в парках, на транспортних магістралях, вокзалах, аеропортах та інших громадських місцях, а з військовослужбовцями Збройних Сил України - в місцях дислокації військових частин, а також з комендантськими патрулями в порядку, встановленому спільними нормативними актами Національної поліції, Національної гвардії інших військових та правоохоронних органів;

б) вжиття спільних заходів органів Сил безпеки по забезпеченню встановленого режиму та підтриманню належного правопорядку на лінії розмежування з тимчасово окупованими районами Донецької та Луганської областей;

в) здійснення заходів по забезпеченню громадського порядку в місцях розташування будинків Верховної Ради України, адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, а також дипломатичних та консульських представництв, житлових приміщень дипломатичного корпусу, участь у захисті їх від протиправних посягань;

г) вжиття заходів згідно із спеціальними планами для забезпечення громадського порядку і безпеки під час проведення масових політичних, громадських і спортивних заходів, а також у випадках групових порушень громадського порядку та масових безпорядків, у місцях стихійного лиха, аварій і катастроф та при інших надзвичайних ситуаціях;

д) розробка та здійснення спільно з підрозділами Національної гвардії заходів по зміцненню громадського порядку в населених пунктах із складною криміногенною обстановкою;

е) проведення спільно з підрозділами Управління державної охорони України, Служби безпеки України заходів по забезпеченню громадського порядку і безпеки під час перебування в Україні офіційних осіб іноземних держав.

3.6. В удосконаленні правової бази протидії правопорушенням, скоєним в особливий період:

а) спільне вивчення практики застосування законодавства з питань протидії правопорушенням з метою розробки єдиних рекомендацій по його виконанню, виявлення недоліків та прогалин і підготовки погоджених пропозицій щодо їх усунення;

б) обмін інформацією про практику виконання правових актів з питань правоохоронної діяльності та проблеми, що при цьому виникають, пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення;

в) створення робочих груп за ініціативою правоохоронних органів для підготовки нових законопроектів, пропозицій про зміни і доповнення законодавства;

г) обмін законопроектами між органами Сил безпеки з метою формування зауважень та пропозицій з питань, що стосуються їх компетенції;

д) спільне обговорення керівниками органів Сил безпеки законопроектів, що стосуються питань протидії правопорушенням та вироблення погоджених рішень.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Пискун О.В. Щодо визначення проблематики статусу командувача Національної гвардії України в науці адміністративного права. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 1. С. 94-99.

2. Пискун О.В. З'ясування термінологічних особливостей у процесі визначення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2022 № 1. С. 123-130.

3. Пискун О.В. До питання про поняття, правову природу та ознаки адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. №2. С. 111-118.

4. Пискун О.В. Адміністративно-правова характеристика нормативно-правового забезпечення статусу командувача Національної гвардії України. *Наше право*. 2022. №2. С. 42-46.

5. Назимко О.В., Пискун О.В. Адміністративна відповідальність як елемент службово-трудових відносин командувача Національної гвардії України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. №1 (43). С. 71-79. *Особистий внесок здобувача*: визначено поняття, зміст та елементи адміністративної відповідальності командувача Національної гвардії України.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Пискун О.В. Адміністративно-правове забезпечення військового управління Національною гвардією України. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного

онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С. 198-201.

7. Пискун О.В. Поняття та значення взаємодії Національної гвардії України з військовими та правоохоронними органами. *Сучасні дослідження світової науки*: зб. матеріалів Міжнар. наук.- практ. конф., м. Куновіце, Чеська Республіка 17-18 червня 2022 р. Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2022. С. 156-159.

8. Пискун О.В. З'ясування функцій державного управління в контексті визначення напрямів управлінської діяльності командувача Національної гвардії України. *Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 298-301.