

**ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОЦЕДУР
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

**THE CONCEPT OF CONTROL AND SUPERVISORY PROCEDURES OF LAW
ENFORCEMENT BODIES IN THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY
IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE**

Макарчук В.В., к.ю.н.,

доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін

Білоцерківський національний аграрний університет

Стаття присвячена визначенню поняття контрольно-наглядових процедур правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

Адміністративна процедура являється є ключовим елементом контрольно-наглядової діяльності як правової процедури, що орієнтована на досягнення конкретного правового результату. Особливе значення в процедурно-правовому забезпеченні діяльності правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони має адміністративно-процедурна регламентація контрольно-наглядових відносин, які виникають між ним, іншими суб'єктами владних повноважень та фізичними, юридичними особами і здійснюються в межах процедури, спрямованої на попередження, виявлення порушень обов'язкових вимог законодавства, а також шкоди, заподіяної внаслідок такого порушення.

Встановлено, що правоохоронні органи при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони здійснюють як контрольні, так і наглядові повноваження, різниця між якими полягає в обсязі прав суб'єкта їхнього здійснення. Проаналізовано визначення термінів «контроль» та «нагляд» в нормативно-правових актах та в науковій доктрині. Наводиться думка, що в законодавстві окремо не визначаються поняття «контроль» та «нагляд», оскільки на практиці все ж таки контроль та нагляд настільки взаємопов'язані, та становлять єдину функцію – контрольно-наглядову. Доцільно при аналізі діяльності правоохоронних органів щодо реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони використовувати категорію «контрольно-наглядові процедури», де «контроль» і «нагляд» є різновидами такої діяльності. Стверджується, що контрольно-наглядові процедури тісно пов'язані із дозвільною системою, при наявності порядку надання дозволів, є і відповідно порядок контролю і нагляду за дотриманням відповідного правового режиму. При розширеному тлумаченні нормативних актів, що регулюють правові відносини у сфері дозвільної системи з обігу вогнепальної зброї, на об'єктах дозвільної системи представниками Національної поліції України здійснюється контрольно-наглядова діяльність.

Ключові слова: адміністративна процедура, контроль, нагляд, дозвільна система, національна безпека.

The article is devoted to the definition of the concept of control and supervision procedures of law enforcement agencies in the implementation of state policy in the field of national security and defense.

The administrative procedure is a key element of control and supervisory activity as a legal procedure aimed at achieving a specific legal result. Of particular importance in the procedural and legal provision of the activities of law enforcement bodies in the implementation of state policy in the field of national security and defense is the administrative and procedural regulation of control and supervisory relations that arise between it, other subjects of authority and natural and legal entities and are carried out within procedures aimed at prevention, detection of violations of mandatory requirements of the law, as well as damage caused as a result of such a violation.

It has been established that law enforcement bodies, when implementing state policy in the field of national security and defense, exercise both control and supervisory powers, the difference between which lies in the extent of the rights of the subject of their implementation. The definitions of the terms «control» and «supervision» in regulatory and legal acts and in scientific doctrine are analyzed. It is suggested that the concepts of «control» and «supervision» are not defined separately in the legislation, since in practice, control and supervision are so interconnected that they constitute a single function - control and supervision. When analyzing the activities of law enforcement agencies regarding the implementation of state policy in the field of national security and defense, it is appropriate to use the category «control and supervision procedures», where «control» and «supervision» are types of such activities. It is claimed that control and supervision procedures are closely related to the permit system, if there is a procedure for granting permits, there is a corresponding procedure for control and supervision of compliance with the relevant legal regime. With the expanded interpretation of normative acts regulating legal relations in the sphere of the permit system for the circulation of firearms, representatives of the National Police of Ukraine carry out control and supervision activities at the objects of the permit system.

Key words: administrative procedure, control, supervision, permit system, national security.

Постановка проблеми. В адміністративній науці досі не має єдиного підходу до визначення поняттєво-змістової характеристики контрольно-наглядових процедур. У науковій доктрині цей термін наділяється різним змістом в залежності від предмета дослідження конкретного науковця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття та окремі аспекти контрольно-наглядових процедур досліджували вітчизняні науковці: Бойко І. В., Гаращук В. М., Зима О. Т., Кучеренко І. Г., Маркова О. О., Мельничук С. М., Піддубний О. Ю. Соловйова О. М. та ін.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення поняття контрольно-наглядових процедур правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна процедура є базовим елементом структури контрольно-наглядової діяльності, має всі ознаки правової процедури, орієнтована на досягнення конкретного соціального результату

[1, с. 178]. Юридична література містить різні назви та визначення цього виду процедури, такі як: інспекційна процедура, контрольно-наглядова процедура, адміністративна процедура державного контролю та нагляду, адміністративна процедура контрольно-наглядової діяльності. Наявний плюралізм пов'язаний із декількома причинами. По-перше, у науці досі не сформувалася однозначна думка про взаємозв'язок (розмежування) понять «контроль» і «нагляд». По-друге, законодавство містить очевидні суперечності щодо визначення та використання понять «контроль» і «нагляд». По-третє, ототожнення понять «контроль» та «інспектування» [2, с. 64-65].

Відповідно, вважаємо за необхідне дослідити сутність та зміст цих базових понять. Так, у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» контроль визначається як перевірка, облік діяльності кого -, чого-небудь, нагляд за чимось; або установа чи організація, що здійснює нагляд за ким -, чим-небудь або перевіряє його [3, с. 451].

У науковій доктрині цей термін наділяється різним змістом в залежності від предмета дослідження конкретного науковця. Розглядаючи таке явище як контроль, І. Г. Кучеренко характеризує його як перевірочну діяльність і розглядають її в різних аспектах, з різних точок зору [4, с. 12].

Так, з управлінської точки зору, контроль полягає у спостереженні за діяльністю об'єкта і в перевірці її відповідності управлінським рішенням (нормативним актам, планам тощо) і тою чи іншою мірою завжди доповнюється управляючим впливом з боку суб'єкта, який його здійснює. Протікаючи одночасно з виконанням команд управління, контроль забезпечує взаємодію елементів системи управління та її динамічність, а головне - зворотні зв'язки, тобто надходження освідомлюючої інформації про стан справ на підконтрольних об'єктах до суб'єкта управління [5]. Суспільство реалізує контрольну діяльність в першу чергу через державу, яка, як офіційний представник суспільства, бере на себе регулювання процесів, що відбуваються у ньому, і здійснює контроль за їх доцільністю відповідно до поставлених завдань, здійсненням їх в межах діючих норм і правил. Держава, регулюючи «загальні справи», контролює здійснення їх різними органами і організаціями, захищає інтереси особи і суспільства, здійснює заходи охорони їх інтересів [6].

Держава здійснюючи регулятивні функції з метою встановлення єдиних «правил гри» використовує право. Тому легальне визначення терміну «контролю» також має значення. Так, в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V дається наступне визначення: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [7]. Як видно з назви документа і з вказаного визначення, законодавці поставили знак рівно між такими категоріями як «контроль» і «нагляд».

Дійсно вони симбіотично поєднані. «Нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд», що зазначено як у переважній більшості наукових праць, так і загалом у низці нормативно-правових актів, зокрема й законодавчого рівня. Хоча сам факт одночасного співіснування в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» та «нагляд» і можна розглядати як формальну підставу для їх отождолення, але реальне здійснення цих видів діяльності в наш час дає підстави стверджувати про їх відмінності [8, с. 22; 9, с. 268].

Ми підтримуємо позицію О. О. Маркової, що загалом неоднозначність співвіднесення категорій «контроль» і «нагляд» у науковому плані не є проблемою, проте в контексті законодавства – безумовно [2, с. 68]. Так у самому широкому науковому розумінні нагляд є однією з форм соціального контролю в суспільстві. Від різних форм соціального контролю, що здійснюються іншими державними органами нагляд може відрізнятися своїм цільовим призначенням і правовими засобами виявлення й усунення порушень законів. Відповідно, державний нагляд – це метод спрямований на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [10; 4].

Як приклад, стосовно адміністративних правопорушень законодавець говорить або про органи, що здійснюють нагляд, або про органи, що здійснюють функції контролю та нагляду, не отождолюючи ці поняття [2, с. 68].

Ми також погоджуємося із позицією О. Ю. Піддубного, що контроль є більш широким поняттям, а нагляд ним розглядається як елемент контролю, тобто як «звужений контроль», але звужений лише стосовно сфери свого застосування. При цьому науковець вказує, що державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Своєю чергою функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і щодо тих, які не мають прямого підпорядкування [11, с. 20]. В. М. Гарашук уточнює, що головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до заміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [12, с. 55].

Тому, на думку О. О. Маркової, доцільно нормативно закріпити значення цих понять «розмежувавши їх як окремі, самостійні функції публічної влади, відмінності яких полягає в спрямованості дії, а також в остаточному результаті». Розгляд контролю як родового поняття є доцільним і щодо інспектування, однак отождолення є помилковим. Вони є дуже близькими, однак у жодному разі не тотожними поняттями, контроль виступає родовим (узагальнюючим) поняттям щодо решти, при цьому останні відіграють роль форми, методу, різновиду контролю [2, с. 66].

Юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є правозастосовний контрольно-правовий акт який містить розпорядження констатуючого порядку, тобто встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти, а поряд з ними правоохоронні розпорядження про усунення виявлених правопорушень. Тому в юридичній літературі все більше звертається увага на нормативну регламентацію контрольно-наглядової процедури [13, с. 65-66].

Уточнимо, що у науковій літературі під адміністративною контрольно-наглядовою процедурою розуміють встановлений законом порядок здійснення суб'єктами публічного адміністрування перевірок діяльності підконтрольних осіб на їх відповідність вимогам чинного законодавства і застосування заходів реагування у разі виявлення порушень [14, с. 177]. Контрольно-наглядові процедури є способом захисту багатьох публічних інтересів [15, с. 78], в тому числі і національних інтересів та цінностей.

При цьому контрольно-наглядові процедури тісно пов'язані із дозвільною системою. Адже, якщо є порядок надання дозволів, тоді логічно, що є і порядок контролю і нагляду за дотриманням відповідного правового режиму. Так, наприклад, якщо розширено тлумачити нормативні акти, що регулюють правові відносини у сфері дозвільної системи з обігу вогнепальної зброї, можна стверджувати, що на об'єктах дозвільної системи представниками Національної поліції України здійснюють контрольно-наглядову діяльність та перевіряються: 1) наявність відповідних дозволів на виготовлення, ремонт, придбання, зберігання, охорону, перевезення та використання підконтрольних предметів і матеріалів; 2) наявність відповідних дозволів відкриття та функціонування підприємств і майстерень; 3) наявність паспортів (на бази, сховища, склади вибухових матеріалів, піротехнічні майстерні тощо); 4) строк дії цих документів; 5) наявність згод на укладання громадянами трудових договорів на виконання робіт на таких об'єктах; 6) дотримання пропускового режиму; 7) облік підконтрольних предметів і матеріалів, – порядок видачі, приймання зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, засобів підживлення; 8) їх списання після використання; 9) правильність ведення відповідної службової

документації; 10) придатність приміщень, де розташовані об'єкти дозвільної системи та зберігаються вогнепальна зброя, боєприпаси, вибухівка, засоби підривання (міцність дверей, стін, стелі, підлоги, металевих сейфів, шаф, надійність замків, справність охоронної протипожежної сигналізації тощо); 11) стан технічного устаткування (для складів, баз, сховищ), обладнання забороненої зони, справність світильників, розчищення території, наявність охорони, постових вишок, блокпостів, сторожових собак, засобів пожежогасіння, зв'язку з найближчими постами і органами внутрішніх справ; 12) стан охорони об'єктів, укомплектованість особовим складом, придатність його до охорони об'єктів та знання своїх обов'язків, організація служби стрільців, тривалість їх шиккування за сигналом «Тривога», порядок зміни і підміни, відповідність розміщення сил та дислокації постів, правильність ведення службової документації, а також планів оборони

цих об'єктів в органах внутрішніх справ та проведення навчання по відпрацюванню взаємодії всіх видів нарядів; 13) обладнання та технічний стан транспорту, що здійснює перевезення небезпечних вантажів [5, с. 238].

Висновки. Отже, правоохоронні органи при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони здійснюють як контрольні, так і наглядові повноваження, різниця між якими полягає в обсязі прав суб'єкта їхнього здійснення. Допоки в законодавстві окремо не визначаються поняття «контроль» та «нагляд», оскільки на практиці все ж таки контроль та нагляд настільки взаємопов'язані, точніше буде казати про їх єдину функцію – контрольно-наглядову. Відповідно при аналізі діяльності правоохоронних органів щодо реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони доцільно використовувати категорію «контрольно-наглядові процедури», де «контроль» і «нагляд» є різновидами такої діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бортник Н., Єсімов С. Процесуальна діяльність Національної поліції під час реалізації контрольно-наглядової функції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 4(28). С. 177-184.
2. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: *Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 64-68.
3. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
4. Кучеренко І. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 230 с.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / за ред. В. А. Глуховея. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 1999. 42 с.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V : станом на 29 жовт. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
8. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 22-25.
9. Замрига А. В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика : монографія. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 394 с.
10. Адміністративне право. Загальна частина. Тема 8. Методи публічного адміністрування : мультимедійний навчальний посібник. *Національна академія внутрішніх справ : Офіційний веб-портал*. 2017. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/diagram8.html (дата звернення: 21.11.2022).
11. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний аграрний університет. Київ, 2007. 198 с.
12. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2002. 55 с.
13. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62-68.
14. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за реє І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
15. Золотухіна Л. О. Захист публічного інтересу у адміністративному порядку: перспективи удосконалення чинного законодавства України. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 185-191.