

**В. В. Макарчук**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін  
Білоцерківського національного аграрного університету

## **КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

*Стаття присвячена дослідженню контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.*

*Проблематика контрольно-наглядових процедур як виду адміністративної процедури є досі відкритим питанням теоретичного та законодавчого рівнів. Адміністративна процедура як різновид юридичної також обличена обґрунтованого підходу до змістової та сутнісної її сторін. У контексті реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони адміністративна процедура визначена нами як визначений адміністративно-процедурними нормами порядок реалізації суб'єктами сектору безпеки і оборони конкретного напрямку державної політики у цій сфері. Контрольно-наглядові процедури є найбільш законодавчо врегульованими адміністративними процедурами за участю правоохоронних органів.*

*Класифіковано контрольно-наглядові процедури, що проводяться правоохоронними органами при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Визначено, що контрольно-наглядові процедури правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони мають свою особливість у порівнянні з іншими органами державної влади, які мають повноваження щодо здійснення контрольно-наглядових процедур. Стосовно мети контрольно-наглядової діяльності, що здійснюють правоохоронні органи при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, зазначається, що такий вид діяльності направлений в першу чергу на забезпечення саме національних інтересів та цінностей, що охороняються державою. Аналізується подвійна природа контрольно-наглядової діяльності саме правоохоронних органів, яка складається з одного боку з управлінської діяльності, а з іншого – юрисдикційної, яка має правоохоронний характер. Стверджується, що розгляд проблематики відносно юридичної природи адміністративних процедур за участю правоохоронних органів щодо реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони переконливо свідчить про те, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» є нагальною необхідністю.*

**Ключові слова:** адміністративна процедура, контроль, нагляд, перевірки, дозвільна діяльність.

**Постановка проблеми.** Для визначення контрольно-наглядові процедури правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, слід попередньо уточнити сутність контрольно-наглядової діяльності цих органів, адже будь-яка процедура складається із сукупності послідовних дій, а тому – діяльнісний підхід найкраще показує сутність зазначеної процедури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів досліджували вітчизняні науковці: Баклан О. В., Безпалова О. І., Дубовий Є. О., Кулинич С. А., Осипчук І. І. та ін.

**Мета статті** – дослідити контрольно-наглядову діяльність правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Аналіз змісту та сутності контрольно-наглядових процедур правоохоронних органів є безпосереднім об'єктом даного дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Контрольно-наглядова діяльність є однією з функцій держави, має складну правову природу, оскільки поєднує в собі корегування певної діяльності з метою функціонування підконтрольного об'єкта в межах правового поля з максимальною ефективністю, а також виявлення порушень

певного процесу (діяльності) та притягнення винних до відповідальності [1, с. 8-9]. Що стосується мети контрольно-наглядової діяльності, що здійснюють правоохоронні органи при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, то такий вид діяльності направлений в першу чергу на забезпечення саме національних інтересів та цінностей, що охороняються державою. А вже наступною чергою виявляється фактичний стан справ у певному процесі, здійснюється зіставлення відповідності цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовуються корегуючі заходи з приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. Природно, що найефективнішою є така організація контрольно-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень [2].

Кулинич С. А. вважає, що контрольно-наглядова діяльність правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони – це передбачене адміністративно-процедурними нормами здійснення перевірок, періодичного спостереження і встановлення відповідності додержання підконтрольними їм суб'єктами встановлених правил у цій сфері з метою своєчасного реагування на загрози національним інтересам, попередження їхньому виникненню та оперативної ліквідації негативних наслідків. Зазначену діяльність він класифікує за такими критеріями: 1) залежно від характеру взаємовідносин, що складаються між її учасниками (сторонами): а) зовнішня; б) внутрішня; 2) залежно від напрямку (обсягу) контрольно-наглядової діяльності: а) загальна; б) спеціальна; 3) залежно від стадії здійснення контрольно-наглядової діяльності: а) попередня; б) поточна; в) подальша; 4) залежно від кількості учасників: а) колегіальна (інспекторська перевірка); б) одноособова (керівник); 5) залежно від форми проведення: а) інспекторська контрольно-наглядова діяльність; б) перевірка, яка, у свою чергу, може бути комплексною чи галузевою; 6) за часом здійснення: а) постійна, яка, як правило, здійснюється безпосередніми керівниками; б) тимчасова, яка здійснюється під час інспекторських перевірок, атестування, тобто має систематичний характер; 7) залежно від часу проведення: а) планова, підставою для проведення якої є плановий документ, наприклад, річний план-графік перевірок; б) позапланова, яка проводиться, як правило, за фактом правопорушення, і про час проведення якої підконтрольний суб'єкт не знає [3, с. 269].

У порівнянні з іншими адміністративними процедурами, контрольно-наглядові відрізняються найвищим ступенем імперативності, тобто найбільше виражають владний вплив держави у цій сфері, що зумовлено можливістю застосування юридичних санкцій до порушників відповідних легальних режимів у межах реалізації зазначених процедур [4, с. 207].

Що стосується стадій контрольно-наглядової процедури, то вони такі самі як і у дозвільній процедурі. Відмінним є те, що ініціатором контрольно-наглядової процедури завжди виступає суб'єкт владних повноважень, а в нашому випадку – правоохоронний орган. На відміну від суб'єкта ініціювання проведення дозвільної процедури, де ним, як правило, виступає заявник (фізична чи юридична особа).

Також відмінною рисою цих процедур є те, що під час їхньої реалізації обов'язок зі збору доказів, їх аналізу та оцінки лягає на посадову особу контрольно-наглядового правоохоронного органу. Він зобов'язаний забезпечити встановлення об'єктивної істини у справі, аргументувати, довести висновки. Рішення, прийняте за результатами заходів з контролю і нагляду, безпосередньо залежить від того, яким шляхом, з використанням яких засобів була отримана інформація про діяльність підконтрольного суб'єкта, наскільки вона є об'єктивною та достовірною, яким способом була закріплена. Отримані результати підлягають закріпленню і офіційному оформленню у відповідних актах, таких як пояснення, протоколи відбору зразків, проб, протоколи проведених досліджень, випробувань, експертиз, спеціальних розслідувань [5, с. 181].

Наведемо декілька прикладів контрольно-наглядових процедур, що проводяться правоохоронними органами при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Уточнимо, що всі контрольно-наглядові процедури регламентуються статутними законами, що визначають компетенції і повноваження правоохоронних органів.

Контрольно-наглядові процедури в економічній сфері регламентуються Законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [7], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність про-

ведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» від 10.05.2018 р. № 342 [8]. Зазначені нормативно-правові акти встановлюють загальні умови, підстави, терміни та порядок проведення правоохоронними органами в межах своїх повноважень контрольно-наглядових процедур, а вже особливості проведення конкретним правоохоронним органом зазначеної процедури визначаються у відомчих актах. Наприклад, Служба безпеки України проводить контрольно-наглядові процедури у сфері економічної безпеки на підставі вище зазначених нормативно-правових актів та статті 10 Закону України «Про Службу безпеки України», наказу Служба безпеки України «Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), та інших форм розпорядчих документів» від 18.06.2020 р. № 166 [9]. Якими як раз і встановлюються уніфіковані документи (акти), які зазначений правоохоронний орган складає при здійсненні ним контрольно-наглядової діяльності.

Для сфери національної безпеки і оборони має велике значення контрольно-наглядові процедури щодо дотримання вимог «Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання» затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 р. № 86. Так, відповідно до зазначеного порядку розгляд заяв про отримання дозволів на право здійснення експорту товарів до держав, стосовно яких встановлено часткове ембарго або обмеження на експорт таких товарів виходячи з міжнародних зобов'язань України, у разі необхідності забезпечення національної безпеки здійснюється із залученням у межах компетенції Міністерства закордонних прав, Міноборони, Служби безпеки України, розвідувальних органів України та Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю [10].

Зазначена вище процедура має спеціальну мету, крім дотримання міжнародних зобов'язань Україною ще й захист інтересів національної безпеки. Адже під час здійснення заходів експортного контролю слід враховувати низку різнополярних чинників, а саме: 1) не кожен експорт звичайних озброєнь є прямою загрозою

безпеці України чи загрозою миру; 2) «тотальні» заборони, або «тотальний» контроль призвели б до знищення найбільш технологічних галузей економіки; 3) в кінцевому рахунку експорт матеріалів, обладнання, а особливо технологій для розроблення або виробництва зброї масового знищення та звичайних озброєнь може становити значно більшу загрозу, ніж експорт самої зброї [11, с. 57].

Проблема контролю і нагляду за розповсюдженням зброї ускладнюється ще й тим, що не тільки військово обладнання та технології можуть бути застосовані для виробництва зброї. Обладнання та технології, що використовуються в «цивільних» секторах промисловості у деяких випадках є також придатними для виробництва зброї (це так звані «товари подвійного використання», основною властивістю яких є те, що незважаючи на першочергове «цивільне» призначення цих товарів, вони можуть бути використані у військовій сфері або у військових цілях) [11, с. 58]. Тому контрольно-наглядові процедури, що проводяться правоохоронними органами при реалізації державної політики у сфері обігу та виробництва зброї та товарів подвійного використання повинні бути збалансованими. З одного боку максимально формалізованими, оскільки мають справу зі сферою національної безпеки і оборони, а з іншої не створювати бар'єри для найбільш технологічних галузей.

Найбільшу частину контрольно-наглядових процедур, що проводяться правоохоронними органами складають процедури стосовно міграційних процесів, метою яких є захист державного кордону, порядку в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил. Цей напрямок контрольно-наглядових процедур, які здійснюється силами і підрозділами Служби безпеки України, Національної поліції, Державної прикордонної служби України та прокуратури спрямований на регулювання та контролювання міграційних процесів. Так, наприклад, «Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 р. № 150 встановлюється, що рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається керівником територіального органу

або підрозділу Державної міграційної служби України чи його заступником або керівником органу Служби безпеки України в разі відсутності підстав для тимчасового перебування, а також заяви приймаючої сторони, органу Національної поліції України чи органу охорони державного кордону [12].

Наступна група контрольних-наглядових процедур, що можуть здійснювати правоохоронні органи при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони складають процедури, які спрямовані на забезпечення режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій. Відразу зауважимо, що зазначені контрольні-наглядові процедури в цьому напрямку діяльності є загалом правообмежувальними. Правоохоронні органи як суб'єкти захисту об'єктів національної безпеки і оборони можуть залучатися до здійснення контрольних-наглядових процедур враховуючи, що вони не мають стадійності, приймаються в оперативному порядку і тимчасово обмежують як право окремого індивідуума, так і групи індивідуумів [13, с. 153-154]. Так, в разі введення надзвичайного стану можуть проводитися додаткові контрольні-наглядові заходи. Наприклад, під час запровадження комендантської години контролювати перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби [14], а в разі порушення встановлених заборон – застосовувати заходи примусового характеру.

Контрольні-наглядові процедури у сфері додержання порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять державну таємницю, службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни. Основним суб'єктом реалізації державної політики у зазначеній сфері є Служба безпеки України та її відповідні підрозділи. Так, контроль за додержанням законодавства про державну таємницю в системі Служби безпеки України здійснюється відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України». Вона має право контролювати стан охорони державної таємниці в усіх державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, а також у зв'язку з виконанням цих повноважень одержувати безоплатно від них інформацію з питань

забезпечення охорони державної таємниці. Висновки Служби безпеки України, викладені в актах офіційних перевірок за результатами контролю стану охорони державної таємниці, є обов'язковими для виконання посадовими особами підприємств, установ та організацій незалежно від їх форм власності [15]. Відповідно до наказу Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення Службою безпеки України контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни» від 18.08.2017 р. № 471 визначається порядок та підстави здійснення контрольної процедури щодо додержання в органах публічної влади порядку обліку, зберігання та використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію. Такі контрольні процедури, як правило є плановими, але у деяких випадках, коли є підстави вважати, що є витік інформації останні проводяться позапланово [13, с. 154].

**Висновки.** Можна класифікувати наступні контрольні-наглядові процедури, що проводяться правоохоронними органами при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони:

1) в економічній сфері (виробництво, розподіл, обмін і споживання товарів і послуг); розповсюдження зброї та товарів подвійного використання (обладнання та технології придатні для виробництва зброї);

2) стосовно міграційних процесів (захист державного кордону, порядку в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму тощо);

3) спрямовані на забезпечення правового режиму воєнного та надзвичайного стану (особливий період, а також ліквідація наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій);

4) в сфері обігу інформації з обмеженим доступом (додержання порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять державну таємницю, службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни).

Отже, контрольні-наглядові процедури правоохоронних органів при реалізації державної

політики у сфері національної безпеки і оборони мають свою особливість у порівнянні з іншими органами державної влади, які мають повноваження щодо здійснення контрольно-наглядових процедур. Це стосується подвійної природи контрольно-наглядової діяльності саме правоохоронних органів, яка складається з одного боку з управлінської діяльності, а з іншого – юрисдикційної, яка має правоохоронний характер. Зазначені процедури передбачають реалізацію не тільки контрольно-наглядових заходів, а й вчинення дій щодо запобігання виникненню загроз національним інтересам та цінностям України. Можемо підсумувати, що розгляд проблематики відносно юридичної природи адміністративних процедур за участю правоохоронних органів щодо реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони переконливо свідчить про те, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» є нагальною необхідністю.

#### Список використаної літератури:

1. Дубовий Є. О. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів : автореф. дис.на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 24 с.
2. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України). Київ : Поліпром, 2003. 168 с.
3. Кулинич С. А. Контрольно-наглядові управлінські процедури в органах прокуратури. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 36. С. 267-275.
4. Гаркуша Л. С. Контрольно-наглядова процедура. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 6. С. 205-210.
5. Бортник Н., Єсімов С. Процесуальна діяльність Національної поліції під час реалізації контрольно-наглядової функції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». № 4(28). 2020. С. 177-184.
6. 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).
7. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII : станом на 19 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
8. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Каб. Міністрів України від 10.05.2018 р. № 342 : станом на 12 черв. 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-п#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
9. Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), та інших форм розпорядчих документів : Наказ Служби безпеки України від 18.06.2020 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0629-20#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
10. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання : Постанова Каб. Міністрів України від 28.01.2004 р. № 86 : станом на 14 листоп. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2004-п#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
11. Довідник з експертного контролю України. Практичні питання для експортерів / Ю. О. Виборнова та ін. Київ : КВІЦ, 2016. 580 с.
12. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : Постанова Каб. Міністрів України від 15.02.2012 р. № 150 : станом на 31 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-п#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
13. Безпалова О. І., Осипчук І. І. Сутність адміністративних процедур в діяльності Служби безпеки України як суб'єкта забезпечення критичної інфраструктури. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2021. № 2(16). С. 143-156.
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III : станом на 16 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
15. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII : станом на 15 берез. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

**Makarchuk V. V. Control and supervision activities of law enforcement agencies in the implementation of state policy in the field of national security and defense**

*The article is devoted to the study of control and supervisory activities of law enforcement agencies in the implementation of state policy in the field of national security and defense.*

*The issue of control and supervision procedures as a type of administrative procedure is still an open issue at the theoretical and legislative levels. Administrative procedure as a type of legal procedure is also devoid of a reasoned approach to its substantive and substantive aspects. In the context of the implementation of state policy in the field of national security and defense, the administrative procedure is defined by us as the procedure for the implementation of a specific direction of state policy in this area by subjects of the security and defense sector, determined by administrative and procedural norms. Control and supervision procedures are the most legally regulated administrative procedures involving law enforcement agencies.*

*Control and supervision procedures carried out by law enforcement agencies in the implementation of state policy in the field of national security and defense are classified. It was determined that the control and supervision procedures of law enforcement bodies in the implementation of state policy in the field of national security and defense have their own peculiarity in comparison with other state authorities, which have the authority to carry out control and supervision procedures. Regarding the purpose of control and supervision activities carried out by law enforcement agencies in the implementation of state policy in the field of national security and defense, it is noted that this type of activity is primarily aimed at ensuring the national interests and values protected by the state. The dual nature of the control and supervision activity of law enforcement agencies is analyzed, which consists on the one hand of managerial activity, and on the other hand of jurisdictional activity, which has a law enforcement nature. It is claimed that consideration of the issues related to the legal nature of administrative procedures with the participation of law enforcement agencies regarding the implementation of state policy in the field of national security and defense convincingly indicates that the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» is an urgent necessity.*

**Key words:** *administrative procedure, control, supervision, inspections, permitting activity.*