

2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
3. Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы и перспективы развития): Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1993.
4. О мероприятиях по улучшению дорожного хозяйства: Постановление СНК СССР от 5 ноября 1934 года // Собрание законодательства СССР. – 1934. – № 56; О передаче центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта в народный комиссариат внутренних дел Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 28 ноября 1935 г. // Собрание законодательства СССР. – 1935. – № 57
5. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1983; Мисливий В.А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту: Монографія. – Д., 2004; Новіков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху України: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1996; Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): Дис. ... д-ра юрид. наук. – Харків, 2004; Хом'як Я.І. Становлення та розвиток органів Державної автомобільної інспекції МВС України (1936–2000 рр.): Дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2002.
6. Россинский Б.В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения: Монография. – М., 1993
7. Гуржій Т.О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: Монографія. – Харків, 2010.

Надійшла до редакції 25.11.2011

**КОБРИНСЬКИЙ В.Ю.,**

кандидат юридичних наук, доцент

**ЧЕРНЯВСЬКА Т.І.,**

кандидат юридичних наук, доцент

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.951

### КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена дослідженню видів державного контролю у сфері національної безпеки. Проведено логіко-семантичний аналіз положень Конституції України, розглянуто наукові дослідження, присвячені проблематиці видів державного контролю, та інтерпретовано щодо контексту національної безпеки.

**Ключові слова:** державний контроль, види державного контролю, види державного контролю у сфері національної безпеки, форми й методи здійснення контролю.

Статья посвящена исследованию видов государственного контроля в сфере национальной безопасности. Проведен логико-семантический анализ положений Конституции Украины, рассмотрены научные исследования, посвященные проблематике видов государственного контроля, и интерпретированы относительно контекста национальной безопасности.

**Ключевые слова:** государственный контроль, виды государственного контроля, виды государственного контроля в сфере национальной безопасности, формы и методы осуществления контроля.

The article is dedicated to the research of different kinds of state control in the sphere of national safety. It provides a logical and semantic analysis of the Ukrainian Constitution provisions. Scientific works devoted to this problem have been studied and interpreted in the context of national safety.

**Keywords:** state control, kinds of state control, kinds of state control in the sphere of national safety, forms and methods of state control.

Докорінна зміна суспільних відносин згідно з цілями та принципами організації демократичної, соціальної, правової держави, оновлення системи норм права й розвиток на їх фундаменті принципово нового способу функціонування державного апарату, який відповідає вимогам законності, неможливі без належної організації і здійснення державного контролю у сфері національної безпеки України.



У зв'язку з розвитком безпекових відносин постає проблема вдосконалення передусім державного контролю у сфері національної безпеки і відповідного оновлення законодавства, чіткішого визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів його здійснення.

Зазначене питання різною мірою було висвітлено у працях багатьох науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, В.В. Копейчикова, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.П. Полінця, М.С. Студенікіної, В.Є. Чиркіна, В.О. Шамрая, Ю.С. Шемшученка, В.С. Шестака, К.В. Шоріної.

Утім, незважаючи на наявність численних наукових досліджень, присвячених проблематиці видів державного контролю, поза науковим обігом залишилися види державного контролю у сфері національної безпеки України, адже ефективне функціонування системи національної безпеки України безпосередньо пов'язане із оптимальним розподілом контрольних повноважень між суб'єктами державного контролю, усуненням дублювання і паралелізму в їхній роботі.

Передусім хотіли б констатувати, що нами був проведений логіко-семантичний аналіз положень Конституції України, і це дозволило виділити такі види контролю, які згадуються в Основному Законі: парламентський контроль, державний контроль, контроль з боку: РНБОУ, Рахункової палати, Ради Національного банку України, прокуратури, територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, обласних та районних рад.

Так, інтерпретуючи щодо контексту національної безпеки численні положення досліджень видів контролю, можна запропонувати такі підстави і, відповідно, види контролю [2, с. 135-136; 3, с. 112-113; 4, с. 91-130; 5, с. 67-72; 7, с. 67-72; 8; 9].

Залежно від наслідків можна виділити: інформаційний, юридичний, політичний контроль.

До *інформаційного контролю* належить: заслуховування доповідей, вивчення та оцінка звітів вищих посадових осіб тощо. Так, відповідно до ст. 29 Закону України „Про Державну прикордонну службу України” Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Верховну Раду України про виконання Державною прикордонною службою України покладених на неї завдань, додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань, щороку подає Верховній Раді України письмовий звіт про діяльність Державної прикордонної служби України.

*Юридичним контролем* у сфері національної безпеки можуть вважати доручення РНБОУ, депутатські запити тощо. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України „Про Раду національної безпеки і оборони України” Рада національної безпеки і оборони України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Военної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України.

До форм *політичного контролю* належать рішення Кабінету Міністрів України про призначення або звільнення з посади посадових осіб органів виконавчої влади – суб'єктів забезпечення національної безпеки, пропозиції РНБОУ щодо ухвалення аналогічних рішень Президентом України.

Залежно від юридичних наслідків: для підконтрольного суб'єкту – на обов'язковий та рекомендаційний контроль.

Залежно від часу (стадій) проведення контрольних заходів виділяється попередній (превентивний), поточний (оперативний) та наступний (підсумковий) контроль.

Залежно від тривалості виділяються постійно діючий і періодичний.

За напрямками діяльності: фінансовий, адміністративний контроль, контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, контроль у державній службі і кадровій роботі.

Залежно від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень виділяється зага-



льний та спеціальний контроль. Суб'єктом загального контролю виступають органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері національної безпеки, у той час як суб'єктом, що здійснює спеціальний контроль, виступає РНБОУ, оскільки на даний орган законодавчо покладено реалізацію даної функції.

Залежно від сфери дії контроль поділяється на внутрішній (внутрішньовідомчий) і зовнішній. Внутрішній здійснюється безпосередньо суб'єктами забезпечення національної безпеки, у той час як зовнішній здійснюється суб'єктами, що не є організаційно підпорядкованими один одному.

Залежно від підконтрольних об'єктів: 1) контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади; 2) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) контроль за об'єднаннями громадян; 4) контроль за громадянами.

За загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю: відомчий, міжвідомчий та надвідомчий.

За предметною сферою контрольної діяльності: сфера національної безпеки, сфера громадського порядку тощо.

За формами проведення: ревізія, інвентаризація, рейд, витребування письмових звітів та ін.

За напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури: 1) у господарську діяльність; 2) у кадрову політику; 3) у сферу управління підконтрольної структури.

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу: пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане).

За часом його проведення: попередній, поточний, остаточний.

За обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджується: вибірковий або повний.

Контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін.

За правовою кваліфікацією контроль може бути правомірним і неправомірним.

За ступенем значущості контроль може бути ординарним (звичайним), актуальним, екстраординарним.

За способом реалізації контрольних повноважень: контроль безпосередній і опосередкований. Безпосередній контроль припускає, що суб'єкт контролю самостійно (власноручно) здійснює свої контрольні повноваження. Опосередкований контроль характеризується тим, що він здійснюється від імені і за дорученням суб'єкта контролю. Наприклад, рішення РНБОУ вводяться в дію Указами Президента України, контроль за виконанням яких покладається на секретаря РНБОУ.

За кількісним складом суб'єктів контролю контроль може бути одноособовим, сумісним.

За приналежністю контрольних повноважень контроль може бути власним і делегованим. Суб'єкт контролю може здійснювати як власні, так і делеговані йому контрольні повноваження. На відміну від опосередкованого контролю, делегований контроль припускає, що дане контрольне повноваження передається одним суб'єктом контролю іншому, і після цього воно може здійснюватись лише останнім.

За ставленням до контрольної діяльності її суб'єкта можна розрізняти контроль реальний і формальний.

За простором здійснення: фізичний і кібернетичний.

За територією розповсюдження контрольних повноважень є контроль загальнодержавний і місцевий. Наприклад, РНБОУ здійснює безпековий контроль виконання власних рішень, указів Президента, зокрема, реалізації Стратегії національної безпеки України на всій території держави. Водночас місцеві органи державної влади наділені також власними повноваженнями, наприклад, щодо здійснення контролю за використанням бюджетних коштів на потреби національної безпеки України.

За результатом оцінки об'єкта можна розрізняти такі види контролю, як позитивний і негативний. Позитивний контроль припускає відповідність поведінки (стану) об'єкта контролю критеріям його оцінки, негативний контроль – їх невідповідність, і, відповідно, пропозиції що-



до його усунення.

Наведена класифікація видів контролю є узагальненням різноманітних робіт, численних дисертаційних і монографічних досліджень, присвячених аналізу проблем контролю, в яких спостерігається принципово схожий методологічний підхід до розв'язання зазначених проблем [1; 6, с. 43].

Що стосується безпосередньо самої класифікації, то тут повністю солідарні з думкою О.Ф. Андрійко, яка зазначала, що якогось єдиного встановленого правила такого розподілу до цього часу не існує. Залежно від того, які властивості або стан якого явища викликають значний інтерес, такий вид контролю або сукупність видів застосовують для його забезпечення [1]. У той же час не можемо підтримати думку даного вченого про те, що усі види контролю в державному управлінні тісно пов'язані між собою, можуть накладатися один на інший, перетинатися між собою та доповнювати один одного, здійснюватись у різних обсягах й з різних позицій та мати різний характер дій, однак навіть перетинаючись між собою, не замінюють один одного, мають власні межі здійснення, що визначаються завданнями даного виду контролю в державному управлінні [1, с. 18].

Адже здійснений нами аналіз цих видів подеколи мав одних і тих же суб'єктів і фактично відображав специфіку не самої контрольної діяльності, а передусім об'єктів, предметних сфер і їхніх потреб у контролі. Тому не зовсім точною є теза О.Ф. Андрійко про те, що суттєві відмінності між різними видами контролю не впливають негативно на результат контрольної перевірки, проте дозволяють отримати повну і всебічну характеристику підконтрольного об'єкта, бо такі відмінності стосуються лише різних аспектів контрольної діяльності та самого характеру контролю [1, с. 18-19]. Контроль є функцією управління і передусім належить до управління, тобто до безпосереднього впливу організуючого і керованого впливу суб'єкта на об'єкт. Відтак, він є детермінований передусім цілями об'єкта, тому при класифікації контролю має йтися передусім про контроль як функцію управління, а не про об'єкти і їхні потреби та інтереси у здійсненні контрольної діяльності. Тому ми дійшли висновку, що *основним критерієм має виступати суб'єкт*, і, відповідно, проаналізували види контролю за суб'єктом з акцентуванням більшої уваги на проблемах державного контролю.

У науковій літературі також можна зустріти розгляд окремо форм і методів здійснення контролю. Але проведений нами аналіз дозволив дійти висновку: серед дослідників контролю не те що не має однаковості, а й подекуди спостерігається взагалі плутанина в розумінні форм і методів контролю. Саме тому, не вдаючись до дискусій з цього приводу, ми приєднуємось до позиції В.М. Гаращука, котрий зазначає, що таке становище складається тому, що йдеться практично про одне і те саме явище. Будь-який метод повинен зовні виявлятися у якійсь формі, оскільки жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми, тому ці два визначення є, по суті, різними сторонами "однієї медалі" [2]. Форма, у свою чергу, може існувати лише тоді, коли наповнена відповідними методами. Тобто *форма* – це зовнішній прояв (результат) конкретних контрольних або наглядових процесуальних та організаційних дій, який наочно виявляється в певних актах за результатами діяльності суб'єктів контролю, а *метод* – сукупність конкретних процесуальних дій, які передують формальному закріпленню результатів [2, с. 164].

У той же час слід зазначити, що в діяльності суб'єктів контролю є відповідні дії, які можна віднести лише до методів.

Можна погодитись із О.Ф. Андрійко, яка зазначає, що методи – це засоби практичного здійснення контрольної діяльності державними органами та уповноваженими посадовими особами, так і заходи впливу при реалізації контрольних повноважень. Призначення методів державного контролю полягає в активізації діяльності підконтрольних суб'єктів, забезпеченні її результативності. У такому аспекті вони діють як способи здійснення функцій контролю і його органів, в іншому – виступають засобом забезпечення реалізації цих функцій. Другий аспект свідчить про те, що в методі контролю закладені певні можливості примусового впливу на поведінку людей, застосування різних видів санкцій у випадку невиконання зазначених дій. У реальній дійсності методи контролю не мають такого чіткого розмежування і діють як єдине ціле в комплексі, а тому подібне виділення таких аспектів умовне [1].

Зберігаючи логіку дослідження, доцільно виділяти методи контролю, що притаманні йому як функції державного управління, тобто методи власне державного управління.



Іншу групу складають спеціальні методи контролю, що є притаманними саме сфері національної безпеки і детерміновані повноваженнями контролюючого суб'єкта. Так, стосовно деяких суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема розвідувальних органів, у законі чітко визначено коло суб'єктів, а також їхні повноваження щодо здійснення контролю за ними. Так, наприклад, у Законі України „Про розвідувальні органи України” у Розділі IV визначено суб'єктів, що можуть здійснювати контроль і нагляд за діяльністю даних органів: Президент України, РНБОУ, Верховна Рада України, Рахункова Палата, прокуратура. Відповідно, методи здійснення контролю опосередковані його суб'єктом і можуть бути чітко визначеними на підставі співставлення повноважень підконтрольного об'єкта і контролюючого суб'єкта.

Утім, існує і інший підхід, коли норми, що регламентують порядок контролю за суб'єктами забезпечення національної безпеки, носять загальний характер, через що методи контролю за ними є більше залежними від повноважень даного органу. Так, наприклад, в Законі України „Про контролрозвідувальну діяльність” у ст. 12 зазначено, що контроль за контролрозвідувальною діяльністю органів та підрозділів Служби безпеки України, нагляд за дотриманням ними законів України здійснюються відповідно до Конституції та законів України. Відтак, визначальним для контролю буде передусім повноваження власне контролрозвідувальних органів. У даному випадку до предмета контролю можуть бути включені:

1) перевірка наявності достатньої інформації про: здійснення розвідувальної діяльності проти України спеціальними службами іноземних держав, а також організаціями, окремими групами і особами; посягання на державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України; терористичні посягання чи терористичну діяльність; злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку; 2) перевірка і спостереження за виконанням визначених законом завдань щодо контролрозвідувального забезпечення економічного, інформаційного, науково-технічного потенціалу, оборонно-промислового і транспортного комплексів та їх об'єктів, національної системи зв'язку, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України, військових формувань, військово-технічного співробітництва, дотримання міжнародних режимів нерозповсюдження зброї масового знищення, а також закордонних дипломатичних установ України і безпеки громадян України за кордоном; контролрозвідувального захисту органів державної влади, правоохоронних і розвідувальних органів, охорони державної таємниці; захисту посольств і представництв іноземних держав в Україні та їх співробітників від терористичних посягань; вивчення і перевірки осіб, які оформлюються для допуску до державної таємниці, до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках чи залучених до конфіденційного співробітництва; забезпечення власної безпеки, у тому числі співробітників органів та підрозділів, що здійснюють контролрозвідувальну діяльність, членів їхніх сімей та осіб, які допомагають і сприяють у здійсненні контролрозвідувальної діяльності; інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (щодо загроз державній безпеці України); 3) перевірка обґрунтованості потреби у виявленні технічними засобами і припинення роботи радіоелектронних та інших пристроїв, функціонування яких створює загрози державній безпеці України чи передумови до витоку інформації з обмеженим доступом, а також радіовипромінювань радіоелектронних засобів, що використовуються у протиправних цілях[10].

Перевірці підлягають джерела інформації, що складають підстави для проведення контролрозвідувальної діяльності. Це можуть бути: заяви і повідомлення громадян, осіб, залучених до конфіденційного співробітництва, посадових та службових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації; матеріали органів дізнання, досудового слідства та суду; запити, інформація та матеріали спеціальних служб і правоохоронних органів іноземних держав, міжнародних установ і організацій; матеріали правоохоронних органів та інших органів державної влади України щодо загроз державній безпеці України; матеріали Служби безпеки України щодо організації, здійснення, форм і методів терористичної, розвідувальної та іншої діяльності на шкоду державній безпеці України тощо.

Певним чином різняться від них методи прокурорського нагляду. Цей специфічний вид державної діяльності обмежений більш жорсткими рамками, ніж контроль. Відповідно до Закону України „Про прокуратуру” основне завдання прокуратури полягає в забезпеченні законності і дисципліни у сфері національної безпеки (за контекстом нашого дослідження). Утім,



здійснюючи нагляд у даній сфері, прокурори дещо обмежені у виборі не лише форм і методів, а й безпосередньо сфери свого нагляду. Наприклад, у ст. 267 Закону України „Про розвідувальні органи” вказано на те, що нагляд за додержанням розвідувальними органами України законів України здійснюється Генеральним прокурором України і уповноваженими ним прокурорами відповідно до Конституції та законів України. Утім, у ч. 2 прокурорський нагляд обмежується прямою вказівкою на те, що відомості про осіб, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не входять. Відтак, в даному разі у законі про підконтрольного об'єкта встановлюються обмеження контролюючому суб'єкту.

Здійснений нами аналіз наукових джерел дозволив дійти висновку, що за наявності численних наукових досліджень, присвячених проблематиці видів державного контролю, поза науковим обігом залишилися види державного контролю у сфері національної безпеки України, адже ефективне функціонування системи національної безпеки України безпосередньо пов'язане із оптимальним розподілом контрольних повноважень між суб'єктами державного контролю, усуненням дублювання і паралелізму в їхній роботі. Також серед дослідників контролю спостерігається плутанина в розумінні форм і методів контролю. Тому було обрано позицію, згідно з якою будь-який метод повинен ззовні виявлятися в якійсь формі, оскільки жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми. Тому ці два визначення, по суті, є такими, що взаємно доповнюють одне одного.

#### **Список використаної літератури:**

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України. – К., 1999.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Х., 2003.
3. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-правові питання: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003.
4. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002.
5. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні : проблеми теорії та практики: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003.
6. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М., 1981.
7. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2002.
8. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
9. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999.
10. Кобринський В.Ю., Іващенко В.О. Державний контроль у сфері національної безпеки України: Монографія. – Переяслав-Хм., 2010.

*Надійшла до редакції 01.11.2011*

