

О. Ю. КОСТИН. МІСЦЕ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Визначається поняття контролю, державного контролю, їх ознаки та особливості, розкривається зміст правового поняття публічна адміністрація та «прикордонний контроль», а також місця прикордонного контролю в системі державного контролю, його значення, особливості та ознаки.

Ключові слова: контроль, публічна адміністрація, державний контроль, прикордонний контроль.

Определяется понятие контроля, государственного контроля, их признаков и особенностях, раскрывается содержание правового понятия публичная администрация и «пограничный контроль», а также места пограничного контроля в системе государственного контроля, его значение, особенности и признаки.

Ключевые слова: контроль, публичная администрация, государственный контроль, пограничный контроль.

Defined the notion of control, state control, their characteristics and features, the content of the legal concept of public administration and "border control", and areas of border control sys-topic of state control, its value, features and attributes.

Key words: control, public administration, state control, border control.

Гарантування безпеки й громадського порядку є обов'язком кожної держави. Одним з засобів забезпечення виконання зазначених прав є проходження прикордонного контролю. На сьогоднішній день, прикордонний контроль здійснює Державна прикордонна служба України, яка являє собою важливу ланку в українській системі державної безпеки. Її основним завданням є забезпечення недоторканості державного кордону та охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також розпізнання, протидія й боротьба з злочинністю на державному кордоні України¹. Ефективність виконання даних завдань – такий єдиний критерій оцінки діяльності Державної прикордонної служби України як українським урядом і громадянами, так і європейською громадськістю.

З метою визначення місця прикордонного контролю в системі державного контролю, на нашу думку, буде логічно та доцільно визначитися з такими правовими категоріями як «контроль» та «державний контроль».

Словник іноземних слів визначає контроль (від фр. «controle») як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке «controle», у свою чергу, утворилося від латинського «contiga» – префікс, що означає «протиідно», «протиілежність» тому, що виражено в другій частині слова, наприклад «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від латинського «role»), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». «Ступінь участі в чомусь» – одне із тлумачень слова «роль», слід розглядати як здійснення будь-яких дій. У цьому випадку у змісті слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», впливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, протидія чомусь небажаному. Тоді буде більш доречно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження

з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь².

В юридичній довідниковій літературі контроль розглядається по-різному: як виконання законів, рішень тощо³; як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним⁴; одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів⁵.

Отже, контроль як правове явище має багатогранний та комплексний характер, тому єдиного загально прийнятого визначення контролю не існує. Однак, якщо узагальнити зазначені погляди щодо даної правової категорії, на нашу думку, під контролем слід розуміти перевірку (спостереження) підконтрольного об'єкта на предмет дотримання встановлених законодавством норм та правил, котрий здійснюється відповідним суб'єктом публічного управління з метою виявлення допущених відхилень та порушень, які були підконтрольним об'єктом.

Серед засобів забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні контролю належить важливе місце. Високі вимоги, систематичність і дієвість контролю, а також перевірка виконання є ефективним засобом укріплення дисципліни і законності, виховання у посадових осіб органів виконавчої влади почуття відповідальності. Контроль здійснюється всіма публічними органами повсякденно в ході виконання поставлених перед ними та підлеглими їм об'єктами (особами) завдань.

В науці адміністративного права все більшого значення набуває теорія публічної адміністрації. На думку В.Б. Авер'янова, управління з боку держави, яке було домінуючим в усіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. З огляду на це ним пропонується виділення нового суб'єкта – «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування⁶. Навіть на рівні співвідношення понять «управління», «регулювання» й «адміністрація», а також «державне» і «публічне» видно їх принципову відмінність. Управління передбачає прямиий вплив, тобто наявність відносин підпорядкування, і, наприклад, застосовується щодо об'єктів права державної власності. Водночас, на думку В.Б. Авер'янова, щодо більшості суспільних явищ та відносин здійснюється регулювання, а не управління. Поняття «державна служба» пов'язується із визначенням державної служби як складової частини ширшого явища – інституту «публічної служби». Суттєвим тут є те, що поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування⁷.

На законодавчому рівні термін «публічна адміністрація» поки що не знайшов свого місця. Однак, в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства визначає поняття «публічної служби» як діяльність на державних політичних засадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування⁸.

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на

реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

Таким чином, *публічна адміністрація* – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

Контроль є складовою частиною публічного управління. Публічна адміністрація при виконанні покладених на них обов'язків щодо здійснення контролю широко користуються наданими ним владними повноваженнями. Вони керують діяльністю підконтрольних їм ланок управління, контролюють виконання поставлених задач, перевіряють виконання рішень вищестоящих органів.

Якщо співвідносити такі правові категорії як «контроль» та «державний контроль», то можна з впевненістю заявити, що дані правові поняття співвідносяться як рід та вид. Державний контроль виступає видовим поняттям, якому притаманні ознаки та особливості родового, тобто контролю та свої специфічні риси.

У загальній теорії права державний контроль розглядається, наприклад, як перевірка, нагляд за виконанням законів, завдань, якості, встановлених вимог або термінів і т.п.

Великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка визнає державний контроль однією із основних функцій державних органів. Державний контроль дає змогу отримувати достовірну і об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів і державних дисциплін, про хід виконання відповідних рішень і рекомендацій, вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам⁹.

На думку, В.Б. Авер'янова державний контроль це спостереження та перевірка розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку¹⁰. У даному ракурсі висловлює свою позицію і Н.Р. Нижник, вважаючи, що «контроль полягає в тому, щоб не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості»¹¹.

В.М. Горшенев та І.Б. Шахов розглядають державний контроль як правову форму діяльності¹². Ю.П. Битяк, В. Зуй та С.В. Ківалов акцентують увагу на контролі як засобі виконання завдань у державному управлінні, як функції управління¹³. З.С. Гладун – на різновиді діяльності, елементі системи державного управління, функції держави¹⁴. В.М. Гаращук – формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського суспільства¹⁵.

Окремо слід звернути увагу на помилковість підходу законодавця щодо визначення правової дефініції «контроль» з його свідомим ототожненням з дефініцією «нагляд». Наприклад, контрольні дії таких органів як санітарно-епідеміологічні служби, пожежних інспекцій називають «наглядом». Незважаючи на наявність у них всіх ознак саме контролюючого органу, наведене ставлення закріплено навіть у назві цих органів – органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду.

Новітня законотворча практика також не є доволі успішною у пошуках пра-

вільного визначення терміну «контроль». Зокрема, в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який було прийнято 7 квітня 2007 року, державний контроль також отожднюється із державним наглядом – «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів 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, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища». Як вже було зазначено, вказаний підхід законодавця є досить помилковим, оскільки співвідносити поняття «контроль» і «нагляд», які хоч і є близькими за значенням, однак не є тотожними, не можна.

Таким чином, можна зробити висновок, що в юридичній довідковій літературі існує доволі широке коло поглядів та підходів щодо визначення терміну «контроль», що можна пояснити різними баченнями сутності контролю, різними науковими інтересами та різним розумінням окремих аспектів контролю тими чи іншими вченими. В свою чергу, в діючому законодавстві України також існує розмаїття визначень контролю, що зумовлено специфікою тої чи іншої сфери. При цьому, таке розмаїття, аж ніяк не говорить про якість матеріального масиву, оскільки, незважаючи на особливості окремих сфер, сутність контролю не повинна втрачатись.

Синтезуючи дані підходи науковців, щодо визначення поняття «державний контроль», на нашу думку, державний контроль виступає не лише засобом перевірки відповідності закону, а й вагомим превентивним засобом щодо недопущення помилок.

Превентивна роль державного контролю полягає в сприянні виявленню відповідності діяльності органів державного управління та їх посадових осіб чинному законодавству.

Підсумовуючи вище викладене, вважаємо, що значення державного контролю полягає в: по-перше, отриманні інформації щодо процесів, які відбуваються в суспільстві; по-друге, використанні його як засобу перевірки законності прийнятих рішень (вчинених дій); по-третє, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів для запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм; по-четверте, можливості і необхідності активного впливу на об'єкти, процеси та явища.

Отже, на нашу думку, державний контроль – це вид адміністративно-правового засобу, який реалізується шляхом спостереження та перевірки, котрі здійснюються уповноваженими на те суб'єктами органів публічного управління, стосовно встановлення фактичних даних щодо підконтрольних об'єктів задля визначення їх відповідності вимогам, які встановлюються законодавством, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають стійкому розвитку правової системи.

Виходячи з даного визначення, на нашу думку, ознаками державного контролю є: 1) вид адміністративно – правового засобу; 2) права форма його реалізації – перевірка та спостереження; 3) здійснюється уповноваженим органом публічного управління; 4) має на меті перевірку та спостереження підконтроль-

ного об'єкта; 5) мета – встановлення відповідності діяльності об'єкта визначеним правовим нормам; 6. має превентивний характер.

Державний контроль є проявом публічного адміністрування і тому перше наближення до встановлення його класифікації в сучасній Україні повинно орієнтуватись на ст. 6 Конституції України, котра закріпила розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу, судову. Згідно з конституційним принципом розподілу влади в Україні (або за формально визначеними Конституцією України видами влади) слід розрізняти контроль органу законодавчої влади – парламенту, органів публічного управління і судової влади.

Якщо взяти проміжну ланку, яка здійснює державний контроль – органи публічного управління, то слід сказати, що межі їх компетенції досить широкі, що спричинено великою розгалуженістю системи даних органів.

Відповідно до Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р.¹⁶ до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Одним з елементів системи центральних органів виконавчої влади є центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

До системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом входить Адміністрація Державної прикордонної служби України.

Отже, одним з центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є Адміністрація Державної прикордонної служби України, яка є єдиним органом, створеним для організації й здійснення прикордонного контролю (міжнародного переміщення осіб, транспортних засобів та перевезення товарів в обсязі, що не стосується компетенції Митної служби України), надання дозволу на перетинання державного кордону.

Таким чином, підсумовуючи вище викладене, варто сказати, що прикордонний контроль посідає одне з головних місць в системі державного контролю. Здійснення даного виду контролю покладене на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Державну прикордонну службу, яка в межах наданих повноважень виконує одні з головних конституційних завдань – охорону державного кордону, захист прав та інтересів громадян при перетинанні державного кордону.

1. Закон України «Про Державну прикордонну службу Україну» від 3 квіт. 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 83. 2. *Контроль і нагляд у державному управлінні*: Навч. посіб. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999. – С. 8. 3. *Юридична енциклопедія* в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 323. 4. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – К., 1999. – 38 с. 5. *Юридический энциклопедический словарь* / Глав. ред. А. Я. Сухарев; ред. кол.: М.М. Богуславский,

М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М.: Сов. энцикл., 1984. – С. 68. **6.** *Авер'янов В.Б.* Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // *Право України*. – 2003. – № 5. – С.117. **7.** *Авер'янов В.Б.* Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні // *Юстиніан*. – 2005. – № 8. **8.** *Кодекс* адміністративного судочинства від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV: станом на 21 серп. 2009 р. // *Офіційний вісник України*. – 2005. – № 32. – Ст. 1918. **9.** *Великий енциклопедичний юридичний словник* / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – С. 173. **10.** *Адміністративне право України*. Академічний курс: Підручник: У 2-х т.: Т. 1 : Загальна частина; Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – С. 349. **11.** *Нижник Н.Р.* Україна – державне управління, шляхи реформування. – К., 1997. – С. 57. **12.** *Бандурка О.М. Тищенко М.М.* Адміністративний процес: Підручник. – К.: Літера ЛТД, 2001. – С. 218. **13.** *Битяк Ю.П., Зуї В.В.* Адміністративне право України: [Конспект лекцій. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – 1996. – С. 144. **14.** *Гладун З.С.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – Тернопіль: Карт-бланш. – 2004. – С. 178. **15.** *Контроль і нагляд у державному управлінні*: Навч. посіб. **16.** *Про систему* центральних органів виконавчої влади: затв. Указом Президента України від 15 грудня 1999 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>